



مركز البحوث

الإدارة الحديثة لشئون الموظفين الحكوميين

ترجمة

د. منصور بن عبدالعزيز المعشوق

راجع الترجمة

د. علي بن مشهور السقلان

تأليف

لويد ج. نايجرو

فيليكس أ. نايجرو

إدوارد كيللو

بسم الله الرحمن الرحيم



مركز البحوث

الإدارة الحديثة لشؤون الموظفين الحكوميين

تأليف

لويدي ج. نايجرو

فيليكس أ. نايجرو

إدوارد كيللو

ترجمة

د. منصور بن عبدالعزيز المعشوق

راجع الترجمة

د. علي بن مشهور السفلان

١٤٣٢هـ - ٢٠١١م

بطاقة الفهرسة

③ معهد الإدارة العامة، ١٤٣٢ هـ.

فهرسة مكتبة الملك فهد الوطنية أثناء النشر
الإدارة الحديثة لشئون الموظفين الحكوميين /
لوييد نايجرو وآخرون؛ الرياض، ١٤٣٢ هـ
٤٥٦ ص؛ ١٧ × ٢٤ سم.

ردمك: ٩-٢٠٢-١٤-٩٩٦٠-٩٧٨

١ - إدارة الأفراد ٢- الموظفون والمستخدمون،
أ. نايجرو فيليكس (مؤلف مشارك) ب. كيللو
إدوارد (مؤلف مشارك) ج. المعشوق، منصور
(مترجم) د. السفلان، علي (مراجع) هـ. العنوان
ديوي ١، ٣٥٠ ١٤٣٢/٧٩٦٧

رقم الإيداع: ١٤٣٢/٧٩٦٧

ردمك: ٩-٢٠٢-١٤-٩٩٦٠-٩٧٨

هذه ترجمة لكتاب

**The New
Public Personnel
Administration
6th Edition**

Lloyd G.Nigro
Georgia State University
Felix A.Nigro
Emeritus, University of Georgia
J.Edward Kellough
University of Georgia

الإدارة الحديثة لشئون الموظفين الحكوميين
The New Public Personnel Administration

المؤلفون:

- LLOYD G. NIGRO - لويد ج نايجرو
GEORGIA STATE UNIVERSITY جامعة ولاية جورجيا
FELIX A. NIGRO - فيليكس أ. نايجرو
EMERITUS, حامل اللقب الشرفي
UNIVERSITY OF GEORGIA جامعة جورجيا
J. EDWARD KELLOUGH, - إدوارد كيللو
UNIVERSITY OF GEORGIA جامعة جورجيا

Thompson تومبسون

Wadsworth واد سويرث

أستراليا. البرازيل. كندا. المكسيك. سنغافورة. إسبانيا. المملكة المتحدة.
الولايات المتحدة

هذه الطبعة مهداة إلى كارول نايجرو، وإيدنا نايجرو، وفيكي كيللو

Carol Nigro, Edna Nigro, And Vicki Kellough

تومبسون

وارسويرث

الإدارة الحديثة لشئون الموظفين الحكوميين، الطبعة السادسة لويد ج نايجرو،
فيليكس أ. نايجرو وج إدوارد كيللو

- المحرر التنفيذي: ديفيد ناتوم
- مدير الفن: ماريا إبيز
- المحرر التطويري: سناسي حنفد
- مشتري المطبوع: دورين سوروكي
- المحرر التطويري المشارك: ريبكاجرين
- محرر الأذونات: أوريلي بيت جريل
- مدير مشروع التقنية: ميتشيل
- خدمة الإنتاج: مؤسسة بونجي
- مدير التسويق: جانيس فداي
- محرر الإنتاج: سارادوفري دوالي
- مؤسسة بونجي
- مساعد مدير التسويق: تريزا
- محرر النسخة: روبن جولد
- جينيسين
- مدير مشروع إنتاج الافتتاحية: كريستي
- مصمم الغلاف: سوهارت كروجر.
- صورة الغلاف: إيمي دي فوجد/ صورجيتي
- مدير الإبداع: روب هيوود
- مصفف الحروف: مؤسسة بونجي
- طابع الغلاف مؤسسة فونيكس كولور
- الطابع: ر.ر. دونيللي/كروفوردزفيل
- THOMPSON HIGHER
- EDUCATION
- 10 DAVIS DRIVE
- BELMONT, CA 94002-3098 U. S. A.
- طبع عام ٢٠٠٧: تومبسون وادسويرث
- جزء من مؤسسة تومبسون إن
- تومبسون، شعار النجمة، وادسويرث
- هم العلامات التجارية المستخدمة أدناه
- بموجب الترخيص

جميع الحقوق محفوظة: غير مسموح لأي جزء من هذا العمل المشمول بحق الطبع أدناه بإعادة إنتاجه أو استخدامه بأي شكل أو بأي واسطة جرافيك إلكتروني أو ميكانيكي، ويدخل في ذلك النسخ التصويري، والتسجيل أو يؤخذ منه، شبكة توزيع نظم تحرير معلومات واسترجاعها أو أي طريقة أخرى بدون إذن كتابي من الناشر.

طبع بالولايات المتحدة الأمريكية ٠٦٠٧٠٨١٠٧٦٥٤٣٢١

لمزيد من المعلومات عن منتجاتنا اتصل بنا على:

THOMPSON LEARNING ACADEMIC RESOURCE CENTER

1-800-423-0563

للحصول على تصريح باستخدام مادة من هذا المطبوع أو المنتج، تقدم بطلب أون لاين على:

<http://www.thomson rights.com>

وفي حالة أي أسئلة إضافية يقدم الطلب بالأذونات عن طريق البريد الإلكتروني إلى:

thomsonrights@thompson.com

رقم الرقابة لمكتبة الكونجرس

٢٠٠٥٩٣٥٩٠١

ISBN0-534-60239-8

مقدمة المترجم:

القارئ الكريم، السلام عليكم ورحمة الله وبركاته وبعد،

الآن وقد انتهيت والحمد لله من ترجمة كتاب «الإدارة الحديثة لشئون الموظفين الحكوميين (The New Public Personnel Administration, 6th Edn. By. Lloyd G. Nigro, Et-Al, 2007) أود أن أوجه نظرك إلى بعض الحقائق وهي:

أولاً: إن الهدف من ترجمة الكتاب هو عرض مقدمة متقدمة ومتطورة في المجال العام من إدارة شئون الموظفين ومعالجة سياسات شئون الموظفين في حكومات الولايات المتحدة الأمريكية والقضايا والتحديات التي تواجه العاملين في هذا المجال.

ثانياً: إن ترجمة إسهامات الفكر الإداري الأجنبي يتمشى مع نظام معهد الإدارة العامة السعودي في إثراء التبادل الثقافي مع مؤسسات نشر أحدث ما توصل إليه علم الإدارة في المجتمعات التي تتعامل معها.

ثالثاً: إنني من ترجمة هذا الإصدار أنظر إلى ما يفيد في تطوير المفاهيم والممارسات الإدارية في مجال الموارد البشرية، بما يخدم المجتمع العربي ويرفع من قدراته الإدارية في تنفيذ سياسات وبرامج الدولة في مختلف المجالات: الدفاعية والاقتصادية والاجتماعية، وفي مجال الفنون والآداب وغيرها من مجالات التنمية والتغيير إلى الأفضل مع ثبات القيم الإسلامية والعربية في مجتمعا. وإن وسائط التغيير هم الموظفون؛ ومن هنا كان الاهتمام بأوضاعهم وشروط خدمتهم وتطوير مهاراتهم وطرق انتقائهم لمختلف الوظائف والمسئوليات الهرمية. ومنحهم الحقوق والمزايا التي تبقيهم منتجين وفاعلين بالخدمة المدنية، وذوي إحساس بما يطلبه المجتمع من خدمات حكومية في مستوى عال من الجودة والاقتصاد في التكلفة.

إن هذا الكتاب يقدم دروساً في تطوير نشاطات وقوانين شئون الموظفين الحكومية، وينتقل بها من حراسة نظام الجدارة وتكافؤ الفرص ذات الجمود المركزي، بمعنى أن الذي يقوم بالحراسة وبالتطوير جهاز مركزي - هو في حالة المملكة وزارة الخدمة المدنية - ينتقل إلى أرض الواقع إلى الإدارات التنفيذية الحكومية ذات الصلة المباشرة بالجمهور الذي تقوم بخدمته تنفيذاً لسياسات الدولة. وإن الإدارات الحكومية تدرك جيداً كيف تنمي قدرات موظفيها وتحفزهم لتلبية مطالب الجمهور في إطار القوانين والعرف.

وبين الكتاب في أجزاء كثيرة منه كيف يجعل أثر اللامركزية والتفويض في شئون الموظفين وتأمين حقوق الموظفين القانونية الجهاز الحكومي أكثر حساسية واستجابة لاحتياجات المواطن من حيث كفاءة الخدمة وكثافة الإنتاج وقلة التكلفة. إن عهد إدارة شئون الموظفين بالأجهزة الحكومية أنها ذات مسئولية مباشرة في تمكين الإدارات من الوفاء بالتزاماتها القانونية والاجتماعية. إن موظفي اليوم غيرهم بالأمس، هم اليوم أصحاب المبادرات وأصحاب المصلحة الحقيقية في التأكد من جودة الخدمات الحكومية والصرف عليها باقتدار - في مجال الدفاع والأمن، وفي مجال التقنية وعلوم الفضاء، وفي الإسكان والاجتماع، وفي الصحة والتعليم وتخطيط المدن ... إلخ. إن موظف اليوم كما كان بالأمس وسيط التغيير الحضاري، لكن بشروط خدمة أكثر انفتاحاً وسخاءً. وقد أعجبني كثيراً تعدد الخدمات الاجتماعية للموظفين بالولايات المتحدة الأمريكية، إذ تعتبر إدارة شئون الموظفين مسئولة عنها: الإجازات بأنواعها، العناية بالأسرة وكبار السن والطفل والمعوقين والمرأة.

ويجيء الكتاب بأنماط من الإصلاح الإداري*، الذي يدعم تطوير إدارة شئون الموظفين في مجال الاستقطاب والاختيار والدوام المرن والرواتب وتصنيف وتسعير الوظائف وتقويم الأداء ومواقع العمل المرنة. وإن إصلاح الجهاز التنظيمي والإصلاح في الإجراءات عمل في غاية الأهمية، خاصة إذا تزامن مع التحجيم والهندرة وتقليل تكلفة الخدمات الحكومية بوسائل منها الاستعانة بشركات الخدمات والخصخصة والأعمال التضامنية بين الأجهزة في بعض المجالات المشتركة.

لقد زامن إصلاح الخدمة المدنية الفيدرالي إصلاح مماثل في الولايات المتحدة، فهل نحن في المملكة العربية السعودية وصلنا إلى مرحلة أن تتعدد لدينا أنظمة الخدمة المدنية - خدمة مدنية شاملة، وخدمة مدنية للمناطق، وأخرى للمحافظات؟ إن ذلك تساؤل مطروح لاحتياجات المستقبل.

ويثير الكتاب موضوعاً طالما شغل بال المترجم ألا وهو إعادة النظر في تصنيف الوظائف والمراتب (الفصل الخامس)، إذ الأعمال الحكومية وإستراتيجيات تنفيذها ومتابعتها قد تغيرت مع كل شيء قد تغير. إن كاتب اليوم غير كاتب الأمس وهكذا تصاعداً حتى وكيل الوزارة. ولا بد أن ينعكس ذلك في مراتب الوظائف وكذا الحال

* إن الهدف الرئيس للإصلاح الإداري هو تمكين الموظفين والجهاز الحكومي من تقديم الخدمة الأفضل بالتكلفة الأقل للمجتمع عبر العديد من الوسائل الفعالة وعلى رأسها اختيار الموظفين ذوي الصلاحية والالتزام.

بالنسبة للرواتب والمكافآت، هل تكون بحسب الجدارة أم الأداء أم الأقدمية، أم الجمع بينهم مع الاحتفاظ بالفروقات. إن الرواتب والحوافز والمزايا بالخدمة المدنية في المملكة بحاجة حقيقية لإستراتيجية تتمشى مع أهمية الخدمات التي يقدمها الجهاز الحكومي، والحساسية التي تتميز بها تلك الخدمات كما حدث في أمريكا بالنسبة لمصلحة الأمن القومي التي لها كادر وشروط خدمة خاصة بموظفيها (Department Of Home Land Security).

والإصلاح الإداري الذي تتبناه المملكة يجب أن يستمر كما هو عملية متواصلة مع وجود جهاز تنفيذي قوي للتأكد من تنفيذ الإصلاحات والاقتصاد في تكلفتها وإيجاد الكوادر في مختلف مجالات الإصلاح الإداري على مستوى المركز وعلى مستوى الإدارات الحكومية. وإننا نرى أن يكون شعار الإصلاح الجديد هو «الخدمة أولاً» (Service First)، كما فعلت ولاية فلوريدا بالولايات المتحدة الأمريكية والتي على رأس جهازها الحاكم جيب بوش (Jeb Bush)، وليت جهودنا تتجه نحو شعار «الخدمة أولاً»، ولا حرج في الاستفادة من تجارب الغير، خصوصاً أننا نخوض معركة إدارة التغيير.

هذا ويرى المترجم ضرورة إشراك إدارة شئون الموظفين الحكومية في وضع إستراتيجيات وخطط العمل مثل الإدارات الأخرى. وينبغي أن تغطي محاولات الإصلاح الإداري المناطق والمحافظات وليس فقط المركز.

رابعاً: سوف يجد القارئ الكريم في الجانب الفني للترجمة اتباعي المنهجية التالية:

- ١- ترجمة بعض المصطلحات التي أعتقد أنها تفيد في الوصول إلى معانٍ مشتركة لمصطلحات وعبارات بذاتها وردت بالكتاب (ملحق).
- ٢- سيجد القارئ أسماء المؤسسات (إدارات حكومية وجمعيات واتحادات/نقابات ولجان ومجال ... إلخ) مع الترجمة العربية للاسم لمرة واحدة وبجانبها الحروف التي ترمز إليها فيما يلي من صفحات، بدلاً من كتابة الاسم بالكامل بالإنجليزية. وهنا إذا التبس شيء على القارئ عليه أن يرجع إلى الفهرس Index لمعرفة الاسم كاملاً، مثال لذلك Office Of Personnel Management فإن إختصاره هو (Opm)، ويوضح الفهرس المسمى بالكامل، وهكذا بالنسبة لغيره من المسميات.
- ٣- كتبت أسماء الأشخاص باللغة العربية، وبجانبها الاسم باللغة الإنجليزية مثلاً الرئيس جورج بوش President George W. Bush وهكذا بالنسبة لأسماء الأشخاص الآخرين.

٤- أما بالنسبة للمراجع فقد اكتفيت باسم المصدر/ المؤلف باللغة الإنجليزية، كما ورد في أصل الكتاب، مع القاعدة التي تنص على عدم ترجمة الاسم.

خامساً: سوف يجد القارئ بعض الكلمات والعبارات بين معقوفتين []، وبعض منها من عبارة المترجم نفسه لربط الجملة أو سلامة التعبير باللغة العربية، ولنجعل من الترجمة مادة مقروءة للقارئ العربي مع التزام بأداء المعنى.

هذا وأود التأكيد أنني بذلت جهدي في الترجمة لتخرج المادة بشكل عربي مع احتفاظ أمين بالمعنى في اللغة الإنجليزية، حتى لا يحدث خلل في النص وتضيع حقوق المؤلفين. مع خالص تقديري والله الموفق.

المترجم

المحتويات

الصفحة	الموضوع
١٩	تمهيد
٢٣	الفصل الأول: الخدمة الأمريكية العامة
٢٧	حجم وتوزيع الخدمة العامة الأمريكية
٤٠	النسيج السكاني للخدمة العامة والقوى العاملة المدنية (العمالة المدنية)
٤٨	الخاتمة
٤٩	أسئلة للمناقشة
٥٠	المراجع
٥١	الفصل الثاني: إدارة شئون الموظفين الحكوميين - نظرة تاريخية عامة
٥٣	فترة التجاوب السياسي (الرعاية السياسية والغنائم)
٥٧	إصلاح الخدمة المدنية: الكفاءة الحيادية بالحكومة
٦٩	توسيع دائرة الحقوق الدستورية للموظفين العموميين (الحكوميون)
٧١	التحول من سياسات وممارسات شئون الموظفين المانعة إلى الشاملة
٧٤	إصلاح الخدمة المدنية (٢): الإدارة الحكومية ذات الفعالية والاستجابة
٨٨	الخاتمة
٩٠	أسئلة للمناقشة
٩١	المراجع
٩٣	قراءات مقترحة
٩٥	الفصل الثالث: الموارد البشرية والأداء التنظيمي
١٠٣	إستراتيجية المنافسة
١١٠	إستراتيجية التعاون
١١٦	إستراتيجية التأسيس
١١٨	إدارة أداء القوى العاملة

الصفحة	الموضوع
١٢٨	أسئلة للمناقشة
١٣٠	المراجع
١٣٢	قراءات مقترحة
١٣٣	الفصل الرابع: الاستقطاب والاختيار
١٣٧	الاستقطاب: جذب متقدمين مؤهلين
١٥١	الاختيار: الطرق، القضايا والمشكلات
١٧٠	العلاقة غير اليسيرة بين المنافسة والصلاحيية وفرص العمل المتساوية من الامتحان المهني والإداري إلى المستقبل الوظيفي الإداري مع أمريكا
١٧٧	الخاتمة
١٧٨	أسئلة للمناقشة
١٧٩	المراجع
١٨٠	قراءات مقترحة
١٨٣	الفصل الخامس: قضايا في تقويم الوظائف والراتب
١٨٥	تحليل وتقويم الوظائف
١٩١	تسعير الوظائف
١٩٣	الخدمة الفيدرالية وتقويم الوظائف
١٩٧	تقويم الوظائف وقضايا التصنيف
٢١١	قضايا خاصة بالرواتب في الخدمة العامة
٢٢٧	الخاتمة
٢٢٩	أسئلة للمناقشة
٢٣٠	المراجع
٢٣١	قراءات مقترحة

الصفحة	الموضوع
٢٢٢	الفصل السادس: تقويم الأداء والراتب على أساس الأداء
٢٢٥	تقويم الأداء الحديث
٢٥٥	الراتب على أساس الأداء في الخدمة العامة
٢٦٧	الخاتمة
٢٦٨	أسئلة للمناقشة
٢٦٩	المراجع
٢٧١	قراءات مقترحة
٢٧٢	الفصل السابع: المساواة الجماعية في القطاع العام
٢٧٩	أنواع منظمات موظفي الحكومة
٢٨٦	عناصر نظام المساواة الجماعية
٣٠٧	الخاتمة
٣١٠	أسئلة للمناقشة
٣١١	المراجع
٣١٢	قراءات مقترحة
٣١٥	الفصل الثامن: الموظفون الحكوميون - الحقوق والمسئوليات
٣١٧	الدستور والخدمة الحكومية (العامة)
٣٢٦	موازنة بين الحقوق والمسئوليات
٣٢٦	النشاط السياسي للموظفين الحكوميين
٣٣٠	الخاتمة
٣٣٠	أسئلة للمناقشة
٣٣١	المراجع
٣٣٢	قراءات مقترحة

الصفحة	الموضوع
٢٢٢	الفصل التاسع: مقاومة أنماط تاريخية من التفرقة
٢٢٥	البرامج السابقة لمقاومة التفرقة في الاستخدام الحكومي
٢٢٨	قيام النشاط الإيجابي
٢٥٢	مواجهة التمييز ضد المعوقين
٢٥٤	تحدي التحرش الجنسي
٢٦٢	الخاتمة
٢٦٤	أسئلة للمناقشة
٢٦٥	المراجع
٢٦٨	قراءات مقترحة
٢٦٩	الفصل العاشر: التجاوب للقوى العاملة الأمريكية المتغيرة
٢٧١	العائلة الأمريكية المتغيرة
٢٧٤	خطط مزايا الموظفين الأكثر مرونة ووعياً بالتكلفة
٢٧٧	برامج العمل المرنة
٢٨٠	أماكن العمل المرنة
٢٨٢	العمل لجزء من الوقت
٢٨٤	سياسات الإجازة العائلية
٢٨٦	برامج العناية بالطفل
٢٨٧	مراكز العناية بالطفل للموظفين الحكوميين
٢٨٩	برامج العناية بكبار السن
٢٩٢	الخاتمة
٢٩٢	أسئلة للمناقشة
٢٩٣	المراجع
٢٩٦	قراءات مقترحة

الصفحة	الموضوع
٣٩٧	الفصل الحادي عشر: إصلاح الخدمة المدنية - نظرة عن كثب
٤٠٢	إصلاح الخدمة المدنية بحكومات الولايات المتحدة
٤٠٣	ولاية جورجيا
٤٠٦	ولاية فلوريدا
٤٠٨	مصلحة الأمن القومي بالولايات المتحدة
٤١٢	مستقبل إصلاح الخدمة المدنية
٤١٤	أسئلة للمناقشة
٤١٥	المراجع
٤١٩	الفصل الثاني عشر: مستقبل الموظفين الحكوميين
٤٢١	إصلاح الخدمة المدنية
٤٢٢	تخطيط القوى العاملة وتطوير الموارد البشرية
٤٢٦	علاقة التوظيف
٤٢٩	أسئلة للمناقشة
٤٣٠	المراجع
٤٣١	الفهرس

تمهيد:

تعالج هذه الطبعة مثل الطبعة الخامسة من (كتاب) «الإدارة الحديثة لشئون الموظفين العامة [أي الحكومية]» (The New Public Personnel Administration)، مجالاً في السياسة العامة والإدارة التي خضعت لتحول عميق خلال الـ ٢٥ سنة الماضية. وكما يلاحظ في تمهيد الطبعة الخامسة، أن الإجماع السياسي الذي دُعم القيم الضابطة [المنظمة] ذات المقدرة الحيادية قد دفع في الغالب إلى زوال نظم الجدارة في القطاع العام بالولايات المتحدة واستيعاض عن ذلك بالتركيز على الإدارة، والنتائج، (والمقدرة على) التجاوب، والمسائلة. وإن الخدمة المدنية، على نحو متزايد، تعرف بأنها واحدة فقط من عناصر كثيرة لنظام الحكم الذي يتكون من شبكة موحدة وذات ديناميكية من الوكالات الحكومية، والمنظمات غير الربحية وإدارات الأعمال (المستهدفة) للربحية. لقد كانت إدارة شئون الموظفين الحكومية في العام ٢٠٠٦م (شيثاً) حديثاً بحق ومختلفاً تماماً حتى إن المصطلح الشامل «إدارة الموارد البشرية» قد يبدو وصفاً أكثر دقة لما يجري، وكيف أننا ننظر إليه. ومع ذلك فإن تركيزنا هنا هو على الخدمة المدنية، وبذلك فإن الاختلافات بين الحكومة وقطاعات المجتمع الأخرى، كما أن التحديات الفريدة التي تواجه أولئك الذين يعملون على كل المستويات بالحكومة، (كل ذلك) يسوّغ الاستمرار في تسمية موضوعنا «الإدارة الحديثة لشئون الموظفين العامة الحكوميين (Public Personnel Administration)».

إن الفرض من هذه الطبعة السادسة هو أن تكون مقدمة أكثر تطوراً بالنسبة للطلبة الجامعيين أو من هم بالدراسات الجامعية العليا في المجال العام «إدارة شئون الموظفين الحكومية». إن الأطر العامة لسياسات وممارسات إدارة الموارد البشرية في الوكالات العامة وإدارات الأعمال الكبيرة (أي الشركات الكبرى) تتماثلان في أوجه معينة إلا أن هناك فروقات حقيقية وقوية للغاية بين القطاعين من حيث المحتوى، والفرض، والقيم الإرشادية. ويعمل المخدمون بالقطاع الخاص في أسواق اقتصادية متأثرة بدرجة كبيرة في ذلك بسياسات عامة متعددة الطبائع. كما أن الوكالات العامة تعمل في بيئات سياسية تتأثر بدرجة كبيرة بالأحوال الاقتصادية. وتقدم إدارة شئون الموظفين الحكومية أمثلة كثيرة بالتداعيات العملية لهذه الفروقات على مستوى السياسة والمستويات الإجرائية. وبمعنى آخر، فإن هذا الكتاب برغم أنه قد يكون ذا فائدة لطلبة إدارة الأعمال والإدارة غير الربحية ممن لديهم رغبة في التعلم عن كيف تعمل نظم قطاع شئون الموظفين الحكومية، فإنه أي الكتاب ليس مما يمكن أن يطلق

على محتواه إدارة الموارد البشرية الشاملة فهو في الواقع، عن سياسات وممارسات شئون الموظفين في حكومات الولايات المتحدة. وهو أيضاً عن القضايا والتحديات التي تواجه أولئك الذين يعملون في إطار هذه الأوضاع.

وقد تم تحديث هذه الطبعة وذلك فيما يخص السياسات والقضايا العامة ذات العلاقة بالنشاط السياسي للموظفين العموميين، وبالقانون والأحكام الرئيسية الصادرة من المحاكم في مثل هذه المجالات كالعمل أو النشاط الإيجابي وحقوق ومسئوليات الموظفين، والقانون ضد التمييز، وإصلاح الخدمة المدنية. إن هذه الطبعة تتميز بأنها:

- تقدم وصفاً حديثاً حتى تاريخه عن ديمغرافية الخدمة العامة الأمريكية.
- تطرح منظوراً إستراتيجياً للموارد البشرية يتصل بالدور الذي يقوم به أخصائي شئون الموظفين في الوكالات العامة الحديثة.
- تبحث الإطار القانوني بإدارة شئون الموظفين الحكومية بتركيز على الحقوق الدستورية للموظفين العموميين ومسئولياتهم نحو الحكومة كمخدم ونحو المصلحة العامة.
- توفر تحليلاً يركز على القانون ضد التمييز وممارساته في الخدمة العامة.
- تفحص عن كتب عدة مبادرات معاصرة لإصلاح الخدمة المدنية على مستوى الولايات ومستوى الحكومة الفيدرالية.

كما تطرح هذه الطبعة أسئلة للمناقشة وقراءات مقترحة حيث صممت الأسئلة ببساطة لتشجيع المراجعة المسبقة لمحتوى الفصل والمواد ذات الصلة وذلك قبل بداية الدرس بالقاعة، الأمر الذي يؤدي إلى إثارة مناقشات قائمة على المعرفة حول الأحداث الجارية ذات الصلة، وحول مسائل عن السياسات وإثارة مناقشات أيضاً حول الأغراض والقيم الضمنية الموجهة لسياسات وممارسات شئون الموظفين في الحكومة وتحتصر القراءات المقترحة بقدر كبير في كتب نشرت حديثاً إلا أن ذلك ينبغي ألا يطمس حقيقة أن هناك الكثير من المقالات في المجلات العلمية والمهنية، ومطبوعات حكومية مفيدة تتواجد جميعها لأولئك الذين يسعون إلى إضافة مزيد من الإثراء على محتوى الفصل.

ونود التعبير عن خالص شكرنا لأولئك الذين قدموا لنا دعماً وتشجيعاً مما كانت له حاجة إلى إنجاز هذا المشروع. كما أن زملاءنا في جامعة ولاية جورجيا وجامعة

جورجيا كانوا خير معين. وبالإضافة إلى هؤلاء، فإن عائلتنا كانوا مُعينين لنا صبورين علينا، وبخاصة حين بدأت الأمور تسير بخطوات بطيئة نحو الأمام. والشكر موصول أيضاً لمساعد الباحث الخريج جاريد ج. لورينز Jared J. Llorens الذي قدم كثيراً من الإسهامات ذات الأهمية الحرجة لتحديث العملية وإننا مقدرون للغاية لعمله الدقيق والذي يعتمد عليه ونريد أيضاً أن ننتهز هذه الفرصة لشكر روبن جولد Robin Gold لمراجعتها التحريرية أي اللغوية القائمة على الخبرة لنسخة (الكتاب) (وكذلك نزجي الشكر) إلى سارا دوفر ودالي Sara Dovere Wudali والتي قامت بإدارة العملية اللازمة بفعالية جعلت هذا المشروع كاملاً. وإضافة لهؤلاء، فإننا نريد أن نعبر عن تقديرنا إلى إريك إي أوتينيو Eric E. Otenyo ورتشارد د. وايت Richard D. White وروزيان م. ميرابيلا Roseanne M. Mirabella الذين زودونا بمراجعات ذات عمق فكري وذات فائدة لنسخة سابقة لهذا المطبوع.

الفصل الأول
الخدمة الأمريكية العامة

The American Public Service

يعيد المصطلحان «الموارد البشرية» و«مكتب شئون الموظفين»، إلى ذاكرة الكثير من الأمريكيين حشوداً من البيروقراطيين ذوي الوجوه المتجهمة بنظاراتهم الخضراء لتحميمهم من النور القوي وهم يحتفظون بالملفات ويطبعون بغباء قوانين سرية وضعت لإحباط جميع الجهود المؤدية للحصول على أداء عمل كفء حقيقي لو أن ذلك كان ممكناً، وإن هذه الصيغة أو القالب (النمطي) لوظيفة شئون الموظفين قد يكون دقيقاً في بعض الأماكن، كما أنه يمكن لبعضنا أن يقر بذلك على أساس من التجارب الشخصية التي مرّت بنا. فإن إدارة شئون الموظفين بالحكومة منطوية في الحقيقة بتنفيذ القوانين العامة وتطبيق السياسات الضابطة المنظمة. كما أن وحدات الموارد البشرية مسئولة عما لا يعني كثيراً منا وذلك بالنسبة للعمليات اليومية مثل إدارة كشوفات الرواتب وقوانين الخدمة. وإننا نتوقع أداء هذه العمليات بطريقة ذات كفاءة وفي توقيتها المحدد. وأن نأخذ حذرنا إن لم تتم هذه العمليات كما نتوقع.

وعلى كل حال وبشكل موسع، فإنه من الخطأ التقليل من أهمية القيام بتلك المسئوليات التقليدية في وظائف شئون الموظفين بطريقة ذات كفاءة وفي توقيتها المحدد وأنهم أي موظفي شئون الموظفين بهذا المعنى يكونون مساهمين مهمين نحو أداء المنظمة. إن إدارة شئون الموظفين الحكومية في بداية القرن الـ (٢١) تتجاوز كثيراً كونها نشاطاً لا يختص بصيانة التنظيم وتطبيق القانون فحسب، وإنما أي إدارة شئون الموظفين الحكومية في تحول سريع لكي ينظر إليها على أنها عنصر رئيسي في نجاح الإدارة العامة والتخطيط الإستراتيجي. وهكذا، فإن إدارة شئون الموظفين الحكومية تركز على مساعدة المديرين الحكوميين في جميع المستويات (الإدارية) لمقابلة تحديات استقطاب، والمحافظة على الكادر الكبير وتشجيعه وتطويره، والمتباين من الأفراد المؤهلين بدرجة عالية، الذين توجد ضرورة لاستخدامهم في مختلف أنواع الوكالات (الإدارات) الحكومية العصرية.

ويعتمد الأمريكيون اليوم على المندوبين المنتخبين والإداريين العاملين [الحكوميين]: وذلك لتوفير أو لترتيب تقديم أنواع واسعة من الخدمات. ولذكر بعض منها، فإنهم - أي الأمريكيين اليوم - يتوقعون أن يتلقى أطفالهم تعليماً جيداً في مدارس آمنة، وأن الطرق بالمدن، والطرق السريعة تخضع لصيانة جيدة وأنها قد صممت بكفاءة، وأن الطعام الذي يتناولونه، والماء الذي يشربونه، والأدوية التي يتعاطونها تكون هي أيضاً آمنة، وأن شوارع مدنهم تكون خالية من المجرمين العتاة، وأن نظم الصحة العامة بمقدورها التنبؤ بالأوبئة ومنع حدوثها، وأن الإرهابيين الذين يسعون إلى مهاجمة

المواطنين الأمريكيين والمؤسسات يمكن التعرف عليهم ويمنعون من دخول القطر، وأن يريد هم سوف يصل إلى الجهة المقصودة في ظرف يومين أو ثلاثة أيام. وليس هناك من هذه الخدمات ما يمكن تقديمه بفعالية وكفاءة بواسطة الحكومة (بطريقة مباشرة أو غير مباشرة) بدون وجود خدمة عامة ذات كفاءة عالية ومتقانية وتدار جيداً. إن جودة الحياة الأمريكية، بمعنى آخر تعتمد كثيراً على العاملين في الخدمة العامة الحكومية.

إن السياسات والممارسات في شئون الموظفين الحكومية على المستوى الفيدرالي والولائي والمحلي يمكن أن يكون لها آثارٌ عظيمة على أداء الوكالات العامة وعلى موظفيها. وفي الجانب السلبي أي على نقبض ذلك فإن إدارة الإيرادات الداخلية (Service Internal Revenue) (Irs) التي لا تستطيع استقطاب محاسبين قانونيين ذوي تأهيل عال من غير المأمول أن تدير بفعالية وعدالة قوانين معقدة في الضرائب. إن موظفي الخدمة المدنية غير المدربين بكفاءة، الذين يتجاوبون ببطء أو لا يتجاوبون إطلاقاً مع طفق المجاري يعرضون بفعالهم هذا الصحة العامة للخطر تماماً، كما يفعل المفتشون الفاسدون الذين يفشلون في تطبيق قوانين المباني. وإن الذين يعانون كثرة المهام من ضباط الشرطة، ومراقبي حركة الطيران، وموظفي أمن النقل، وعمال الخدمة الاجتماعية هم الأكثر احتمالاً لارتكاب الأخطاء ذات النتائج الكارثية، وإن وكالات الاستخبارات التي لا تستطيع استقطاب محللين مؤهلين وخبراء في نظم المعلومات وأن تحافظ عليهم قد تفوت عليهم معلومات واتجاهات كشف نشاطات إرهابية.

إن ممارسات المحسوبية والتفرقة في الاستخدام تهدم ثقة المجتمع في موضوعية وعدالة جميع الموظفين العموميين. ويدخل فيهم المديرون العموميون والشرطة ومحصلو الضرائب. وفي الجانب الإيجابي، فإن سياسات وممارسات شئون الموظفين التي تتسم بالعدالة والفعالية يمكن أن تفعل كثيراً لدعم جهود الوكالات العامة للقيام باختصاصاتهم أو بناء ثقة المجتمع في الحكومة. وكما أبان مؤلفون لكتاب حول إصلاح الخدمة المدنية بقولهم «إن نظم الخدمة المدنية تمس كل شيء في الحكومة فإنها - أي النظم - لم تعمل جيداً، فإنه لا شيء آخر يمكن أن يعمل جيداً بالحكومة» [Kettel, Ingraham, Sanders, And Horner, 1996, P7] وإن الإحصاءات هي أحد المعايير التي تدلل على أهمية الخدمة العامة في المجتمع الأمريكي.

وعليه، فإن ما تبقى من هذا الفصل (من الكتاب) يقدم بعضاً من الحقائق والأرقام

التي تشرح الخدمة العامة الأمريكية. وفضلاً عن تقديم نظرة عامة، فإن هذه البيانات ذات علاقة بكثير من الموضوعات التي تمت مناقشتها في الفصول التالية، مثل تلك التي حول قانون وممارسة عدم التفرقة، الاستقطاب والاختيار، المساومات الجماعية، والقوى العاملة الأمريكية المتغيرة.

الجدول (١-١) موظفو الحكومة في بعض الأقطار

القطر	موظفو الحكومة كنسبة لإجمالي العاملين
كندا	١٧,٥
فرنسا	٢١,٣
ألمانيا	١٢,٣
إيطاليا	١٥,٢
إسبانيا	١٥,٢
المملكة المتحدة	١٢,٦
الولايات المتحدة	١٤,٦
مقدمو الخدمات الحكومية. باستثناء أستراليا وكندا وفرنسا وإسبانيا فهي (خدمات) حكومية عمومية.	
مقتبس من DECO الخدمة الإدارية العامة (٢٠٠١) (www.decdorg/dataecd/27/17/1827384.xls)& or (www.oacd.org/data/oecd/37/43/1849079.xls.oecd public management service, 2001, cdec2001)	

حجم وتوزيع الخدمة العامة الأمريكية :of The American Public Service

إن الخدمة العامة التي نحن جميعاً نعتمد عليها في كثير من الخدمات كبيرة في حجمها برغم أنها ليست بذات الحجم الكبير الذي يفترض كثير من الأمريكيين أنه فعلاً كذلك. إنه يوجد أكثر من ١٨ مليون موظف حكومي في الولايات المتحدة يمثلون ١٣٪ من مجموع قوة العمالة المدنية Civilian Labor Force أو (Clf) وتتكون قوة العمالة المدنية من جميع المدنيين من مجموع السكان غير العاملين في مؤسسات وأعمارهم ١٦ عاماً فأكثر، وهم الذين يعملون أو أنهم عاطلون ويبحثون عن عمل وإن قوة العمالة المدنية كانت في حدود ١٤٥ مليون شخص. ويتضمن هذا الرقم ٤ ملايين يعملون في الولايات (States) ونحو ١٢ مليوناً تقريباً يعملون في كشوفات

رواتب الحكومات المحلية (Local Government) ويعمل أكثر من نصفهم في قطاعات المدارس العامة. هذا وتستخدم الحكومة الفيدرالية الآن نحو (٢,٧) ملايين موظف مدني. هل الولايات المتحدة تعاني فائضاً في الموظفين العموميين مقارنة بالأقطار الديمقراطية الصناعية الأخرى؟ ويوضح الجدول (١-١) أن الولايات المتحدة برغم نظام حكومتها الفيدرالي ليست لديها بالمقارنة خدمة عامة كبيرة إلى حد الافراط والمبالغة.

نشرة (Bulletin):

لقد كانت كشوف رواتب شهر مارس عام ٢٠٠٣ بالنسبة للولايات والحكومات المحلية (٥٤,٥) بلايين دولار. وكانت مدفوعات شيكات الولاية ١٥,١ بلايين دولار في حين وصلت مدفوعات المحليات إلى ٣٩,٤ بلايين دولار.
المصدر: مكتب الإحصاءات للولايات المتحدة (يوليو ٢٠٠٣).

الجدول (٢-١) مستوى الاستخدام الحكومي من الناحية التاريخية

عدد الموظفين بالمليون

	١٩٥٠	١٩٧٠	١٩٩٠	٢٠٠٠
	٦٢,٢ *	٦٢,٨	١٢٥,٨	١٤٢,٦
موظف مدني فيدرالي	٢,١١٧	٢,٨٨١	٣,١٠٥	٢,٨٩٩
موظف مدني بالولاية	١,٠٥٧	٢,٧٧٥	٤,٥٠٣	٤,٨٧٧
المجموع	٣,٢٢٨	٧,٣٩٢	١٠,٧٦٠	١٣,٠٨٩

* مجموع قوة العمالة المدنية (بالمليون):

المصادر: مكتب الإحصاءات للولايات المتحدة (٢٠٠٢) ملخص الخدمة العامة لعام ٢٠٠٢ للدخول: http://www.census.gov/prod/2004pubs/gc_023x3pdf.pdf, and u.s bureau of the census (2003). statistical abstract of the united states, employment status of the civilian population: 1929 to 2002. accessed/<http://www.census.gov/statab/hist/hs-29.pdf>

ورغم وجود اتجاه عام لدى الجمهور في النظر إلى الحكومة الفيدرالية على أنها ضخمة ودائماً تتوسع، إلا أنه لم تكن هي المصدر الوحيد للنمو الإجمالي في أعداد الموظفين العموميين وحتى نهاية الحرب العالمية الثانية ١٩٤٥. ورغم أن حجم قوة العمالة الفيدرالية ظلت ثابتة إلى حد ما، إلا أن الولايات والمحليات توسعت بشكل كبير (انظر الجدول ٢-١). وبلغ عدد العاملين بالولايات ٢,٨ ملايين في عام ١٩٧٠ من ٢,٢ ملايين في عام ١٩٦٦، كان يوجد نحو ٧,٤ ملايين بالحكومات المحلية (نحو

مليون واحد أكثر مما كان في عام ١٩٦٦) وهبط معدل النمو بدرجة كبيرة خلال أعوام الثمانينيات ١٩٨٠. ومن ١٩٧٩ وحتى ١٩٨٩ ارتفعت العمالة في الولايات بنسبة ١٤,٥٪. وكان هناك توسع على المستوى الفيدرالي والمحلي حيث كان النمو في حالتيهما أقل من ١٠٪. وإجمالاً، فإن إحداث الوظائف في القطاع العام كان متخلفاً عما كان بالقطاع الخاص (فقد ارتفعت قوة العمالة المدنية إلى قرابة نسبة ٢١٪).

وهكذا، فإنه بمصطلح الأفراد، فإن الحكومة أصبحت صغيرة خلال أعوام الثمانينيات ١٩٨٠ وسيظل هذا الاتجاه مستمراً. وإنه خلال السنوات الست الأولى من إدارة الرئيس كلينتون، فإن قوة العمالة الفيدرالية هبطت بنحو ٢٥٠,٠٠٠ أو بنسبة ٨,٤٪.

إن الـ (١٨,٥) ملايين موظف عام بالولايات المتحدة موزعون على نطاق إدارات/سلطات كثيرة. وبالإضافة إلى الحكومات القومية والولائية الخمسين، فإنه توجد أكثر من ٣٠٠٠ مقاطعة (County) ذات غرض خاص. يضاف إلى ذلك ما هو موجود بالدوائر وقطاع المدارس فإن المجموع الكلي يتجاوز ٨٥,٠٠٠ وحدة حكومية. إن التعليم الابتدائي وتنفيذ القانون يعتبران في الغالب مسئوليات محلية. وتقوم الولايات بإدارة برامج الخدمة الاجتماعية (الرعاية) (Welfare)، وبناء وإدارة نظم السجون وبناء الطرق السريعة. وتمارس الحكومة الفيدرالية رقابة حصرية على الدفاع القومي، والعملية وخدمات البريد من الدرجة الأولى. وتوضح هذه الفروقات الأحجام النسبية للحكومات وبين الملامح المهنية لقوة العمالة بها. ويقدم الجدول (٣-١) نظرة عامة مقارنة.

الجدول (٣-١) موظفو الحكومة حسب الوظائف ومستوى الاستخدام
عدد العاملين (بالآلاف)

الوظيفة (نوع العمل)	مدني فيدرالي	ولائي	محلي*
الدفاع المدني	٦٨٢	-	-
الخدمة البريدية	٧٨٦	-	-
التعليم	١١	٢٤١٣	٦٧١٢
الشوارع والطرق السريعة	٣	٢٤٩	٣١١
الحماية الشرطية	١٥٧	١٠٦	٧٩١
الحماية ضد الحرائق	-	-	٣١١

٢٢٦	٤٠	٢٧	المتنزهات والحدائق
٢٤٨	١٦٤	٦٢	القضاء والقانون
٢٠١	٣٣	-	الانتقال المروري

* يقاس الاستخدام المحلي بما يعادل الخدمة لوقت العمل بكامله
المصدر (مكتب إحصاءات الولايات المتحدة (٢٠٠٣) البيانات عن
الخدمة يمكن الدخول لها على

[http://ftp2census.Gov/Govs/Apes/03fedfun.Txt\(Fderal\).](http://ftp2census.Gov/Govs/Apes/03fedfun.Txt(Fderal).)

[http://ftp2.census.Gov/Govt/Apes/03stus.\(States\).](http://ftp2.census.Gov/Govt/Apes/03stus.(States).)

[http://ftp2.census.Gov/Govs/Apes/03/Ocus Txt \(Local\)](http://ftp2.census.Gov/Govs/Apes/03/Ocus Txt (Local))

وبالإضافة إلى الفروقات الصرفة (Row Differnces) في حجم السكان، فإن الفروقات الوظيفية تسهم في توسع الاختلافات في حجم ومكونات قوة العمالة، إن مدينة نيويورك وهي التي تدير نظام الجامعة بالإضافة إلى المدارس الأولية والثانوية التي لديها وتوفر خدمات كتلك التي تقدمها المقاطعات: لديها أي مدينة في كشوف رواتبها أكثر من (٤٠٠,٠٠٠) موظف يعملون دواماً كاملاً، ومدينة لوس أنجلوس ومدينة شيكاغو، في الجانب الآخر. لديهما أقل من ٥٠,٠٠٠ عامل. إن عدداً كبيراً من السكان مع قائمة كبيرة من الخدمات، تؤدي إلى قوة عاملة كبيرة، وهكذا فإن خمسة ملايين أو ما يقارب ذلك هم سكان مقاطعة كوك (Cook) والينوس (Illionois) وأن نحو (٢٠٠,٠٠٠) منهم موظفون بالمقاطعة. وإن نحو ١,٥ ملايين وظيفة على نظام الدوام الكامل في نظم التعليم العالي في الولايات الخمسين، فإن أكثر من ١٠٠,٠٠٠ يتواجدون في كاليفورنيا. ولدى نيويورك نفس العدد، إلا أن أقل من (٤,٠٠٠) يتواجدون في داكوتا الجنوبية أو ألاسكا. ويوضح الجدول (١-٤) المجاميع بحسب المجالات الوظيفية لكل الولايات خلال العام ٢٠٠٣م.

وتكشف هذه البيانات الاستثمارات الضخمة للولايات في الإصلاحات، والطرق السريعة والمستشفيات، والتعليم العالي، وجميعها مسئوليات تقليدية للولاية. وإن التوسع السريع في العقد الماضي في تسهيلات السجون كان اتجاهاً قومياً، وكانت الاستثمارات بدرجة كبيرة في ولايات كثيرة في التعليم العالي. وعلى كل، فإن هناك تبايناً كبيراً بين الولايات. ويقدم الجدول (١-٥) مقارنة بين أربع ولايات وإن ملامح الاستخدام/التوظيف بالحكومات المحلية، والمدن، والمقاطعات تختلف عن تلك التي

بالولايات بسبب أنها عادة توفر خدمات مختلفة. ويبين الجدول (١-٦) نظرة عامة للتوظيف/الاستخدام بالحكومة المحلية على مستوى القطر. وإن سياسات الولاية في مجالات مثل نسبة الطالب إلى المدرس، وإدارة برامج الخدمة الاجتماعية، والنقل بجانب عوامل تاريخية وبيئية تجعل ملامح الاستخدام/التوظيف تتفاوت من ولاية لأخرى ويبين الجدول (١-٧) كمثال مقارنة بين كاليفورنيا، وتكساس ونيويورك.

الجدول (٤-١) التوظيف/الاستخدام في الولاية
حسب الوظيفة (Employment) (أو نوع العمل) عام (٢٠٠٣)

الوظيفة/نوع العمل	ما يعادل الموظفين للدوام الكامل	بنسبة ١٠,٠٠٠ للسكان
المجموع لكل الولايات	٤,١٩٠,٦٦٧	١٤٥.٥
الإدارة المالية	١٦٨,١٦٥	٥.٨
الإدارة المركزية	٥٤,٧١٨	١.٩
القضاء والقانون	١٥٩,٨٤٩	٥.٦
حماية الشرطة - ضباط	٦٢,٩٣٤	٢.٢
حماية الشرطة - آخرون	٤١,١٩٣	١.٤
إصلاحات	٤٥٨,٨٩٩	١٥.٩
الطرق السريعة	٢٤٥,٠٨٥	٨.٥
النقل الجوي	٣,١٩٣	٠.١
النقل المائي والمحطات (مراسي)	٤,٥١٥	٠.٢
الخدمات الاجتماعية العامة	٢٣٠,٤٩٩	٨.٠
الصحة	١٧٦,٨٦٨	٦.١
المستشفيات	٤٠٣,٠٠٥	١٤.٠
إدارة التأمين الاجتماعي	٨٩,٧٢٢	٣.١
إدارة المخلفات الصلبة	١,٨٣٣	٠.١
المجاري	١,٨٣٧	٠.١
الحدائق العامة والترفيه	٣٥,٣٤٤	١.٢
الموارد الطبيعية	١٤٨,٨٥٤	٥.٢
تمديدات المياه	٦٧١	٠.٠
الطاقة الكهربائية	٣,٨٨٠	٠.١
محطات انتقال	٣٢,٥١٢	١.١
مدارس تعليم ابتدائي وثانوي	٣٧,٣٤١	١.٣
مدارس أخرى ابتدائي وثانوي	١٥,٣٣٧	٠.٥
التعليم العالي - تعليم	٤٩٤,٠٥٨	١٧.٢
التعليم العالي - آخر	١,٠١٦,٠٣٤	٣٥.٣
تعليم آخر	١٠٧,٩٢٠	٣.٧٤
مكتبات	٥٧٣	٠.٠
مستودعات مشتريات بالولاية	٧,٢٢٦	٠.٣
أخرى	٢٠٢,٩٠٧	٧.١
المصدر: مكتب الإحصاء للولايات المتحدة - بيانات الاستخدام العام (الحكومي) الدخول (http://ptp 2.census.gov/govs/apcs/03sts. Txt (March, 2003)		

جدول (٥-١) مقارنة في الاستخدام حسب الوظائف بين ولايات مختارة (٢٠٠٣)
ما يعادل الخدمة لكامل الوقت بالنسبة لكل ١٠,٠٠٠ من السكان

الوظيفة	الاسكا	كاليفورنيا	جورجيا	هاواي
الإجمالي	٣٨٧.٢	١١١.٢	١٤١.٩	٤٦٣.١
الإدارة المالية	١٥.٧	٦.٤	٥.٥	٥.٢
الإدارة المركزية	٩.٧	١.٢	١.٤	٤.٣
القضاء والقانون	١٩	١.٢	٣	١٨.٣
الحماية الشرطية - ضباط	٤	٢.٣	١.٤	صفر
الحماية الشرطية - آخرون	٣.٢	١.٦	١.٣	صفر
إصلاحات	٢٧.٦	١٤.٤	٢٢.٨	١٩.٤
الطرق السريعة	٤٦.٥	٦.٢	٧.١	٧.١
النقل الجوي	صفر	صفر	صفر	٨.٥
النقل المائي والأطراف	صفر	صفر	٠.٧	١.٧
الترقية العام	٢٨.٢	١.١	١٠.٤	٦.٧
الصحة	١١.٧	٣.٤	٥.٤	١٩.٧
المستشفيات	٣.٩	١١.٠	٩.٥	٣٢.١
إدارة التأمينات الاجتماعية	٦.٩	٥.٥	٢.٦٠	٣.٥
إدارة الفضلات الجامدة	صفر	٠.١	صفر	صفر
المجاري	صفر	صفر	صفر	صفر
المتنزهات وأماكن الترفيه	١.٣	٠.٩	٣.٥	١.٨
الموارد الطبيعية	٣٥.٨	٤.١	٥.٤	٩.١
تمديد المياه	صفر	صفر	صفر	صفر
الطاقة الكهربائية	صفر	صفر	صفر	صفر
الانتقال المروري	صفر	صفر	صفر	صفر
التعليم بالمدارس الابتدائية والثانوية	٣٢.٧	صفر	صفر	١٧٤.٨
التعليم بالمدارس الابتدائية والثانوية (أخرى)	١٧.٣	صفر	صفر	٤٦.٩
التعليم العالي	١٧.٥	٨.٥	١٨.٦	٢١.٢
التعليم العالي (أخرى)	٥٧.٨	٢١.٢	٣٥.٧	٤٧.٤
التعليم (أخرى)	٦.٨	١.٤	٣.٦	١.١
المكتبات	صفر	صفر	صفر	٤.٦
مستودعات حكومية للمشروبات	صفر	صفر	صفر	صفر
أخرى	٤٠.٩	١١.٠	٤.٠	٢٩.٦

المصدر: مكتب إحصاءات الولايات المتحدة - بيانات الخدمة الحكومية ويمكن الدخول عليها

<http://www.census.gov/govs/www/apex103.html> (March 2003)

الجدول (٦-١) التوظيف/الاستخدام بالحكومة المحلية بحسب الوظيفة/نوع العمل (٢٠٠٣)

الوظيفة/نوع العمل	ما يعادل الموظفين للدوام الكامل	بنسبة ١٠,٠٠٠ للسكان
المجموع في كل المواقع	١١,٥٦٩,٧٨٤	٤٠١,٧٦
الإدارة المالية	٢١٧,٥٥٢	٧,٥٥
إدارات أخرى حكومية	٢٢٢,٤٠١	٧,٧٢
قضاء وقانون	٢٤٧,٨٧٤	٨,٦١
حماية الشرطة - ضباط	٦٠٢,٦٨١	٢٠,٩٣
حماية الشرطة - آخرون	١٨٧,٩١٠	٦,٥٣
رجال المطافئ	٢٨٦,٦٩٣	٩,٩٦
الحرائق - أخرى	٢٤,٤٥٣	٠,٨٥
الإصلاحات	٢٤١,٠٦٤	٨,٣٧
الشوارع والطرق السريعة	٣٠٠,٥٣٢	١٠,٤٤
النقل الجوي	٤١,١٤١	١,٤٣
النقل الجوي/المحطات (المطارات)	٧,١٢٩	٠,٢٥
الخدمات الاجتماعية العامة	٢٧٧,٦٥٤	٩,٦٤
الصحة	٢٥٣,٨٨٨	٨,٨٢
المستشفيات	٥٠٦,٩١٥	١٧,٦٠
إدارة المخلفات الصلبة	١٠٩,٩٥٣	٣,٨٢
المجاري	١٢٤,٢٦٢	٤,٣٢
الحدائق العامة والترفيه	٢٢٦,٤٤٣	٧,٨٦
الإسكان وتنمية المجتمع	١١٨,١٠٧	٤,١٠
الموارد الطبيعية	٣٧,٣٣٦	١,٣٠
تمديدات المياه	١٤٩,٥٩٥	٥,٥٤
الطاقة الكهربائية	٧٥,٢٠٥	٢,٦١
تمديدات الغاز	١٠,٨٤٥	٠,٣٨
محطات انتقال	٢٠٠,٩٢٢	٦,٩٨
مدارس تعليم ابتدائي وثانوي	٤,٤٤٦,٨٢٥	١٥٤,٤٢
مدارس أخرى ابتدائي وثانوي	١,٩٤٧,٩٢٧	٦٧,٦٤
التعليم العالي - مدارس	١٣١,٥٩٤	٤,٥٧
التعليم العالي - أخرى	١٨٥,٩١٧	٦,٤٦
مكتبات	١٢٤,٥٢١	٤,٣٢
أخرى	٢٥٣,٤٤٥	٨,٧٧

المصدر: مكتب الإحصاءات للولايات المتحدة - بيانات الاستخدام العام (الحكومي)
الدخول (2009) <http://ftp2.cens.gov/a pes/03/ocus.txt>

الجدول (٧-١) التوظيف/الاستخدام بالحكومة المحلية في ثلاث ولايات كبيرة (٢٠٠٣)

الوظيفة/نوع العمل	ما يعادل الموظفين بالدوام الكامل بنسبة ١٠,٠٠٠ للسكان		
	كاليفورنيا	تكساس	نيويورك
الإجمالي	٤٠٤.٦	٤٥٤.٢	٤٩٣.٩
الإدارة المالية	٧.١	٦.٥	٦.٧
إدارات أخرى حكومية	٧.٤	٦.١	٧.٨
قضاء وقانون	١٤.٤	٨.٨	٦.١
حماية الشرطة - ضباط	١٧.١	١٩.٨	٣٦.٧
حماية الشرطة - آخرون	٨.١	٦.٢	٥.٣
رجال المطافيء	٨.٤	٩.٤	١٩.٨
الحرائق - أخرى	٠.٨	٠.٨	١.٣
الإصلاحات	٩.٣	١١.٥	١٣.٥
الشوارع والطرق السريعة	٦.٢	٩.٣	١٤.٦
النقل الجوي	١.٨	٣.١	٠.٨
النقل المائي والمحطات (مراسي)	٠.٦	٠.٤	٠.١
الخدمات الاجتماعية العامة	١٨.٩	١.٦	٣٥.٥
الصحة	١٣.٤	١٠.٨	٩.٦
المستشفيات	١٧.٧	٢١.٢	٢٦.٢
إدارة المخلفات الصلبة	٢.١	٢.٨	٧.٦
المجاري	٣.٨	٤.١	٣.٣
الحدائق العامة والترفيه	١٠.٤	٧.٤	٥.٨
الإسكان وتنمية المجتمع	٣.٩	٢.٩	١٠.٣
الموارد الطبيعية	٢.٤	١.٧	٠.٣
تُمديدات المياه	٦.٤	٦.٧	٣.٤
الطاقة الكهربائية	٣.٢	٣.٨	٠.٣
تُمديدات الغاز	٠.٣	٠.٧	٠.٠
محطات انتقال	٩.٨	٤.٩	٣٥.٧
مدارس تعليم ابتدائي وثانوي	١٣٦.٣	١٣٦.٢	١٧٦.٩
مدارس أخرى ابتدائي وثانوي	٦٩.٣	٦٩.٣	٦٧.٩
التعليم العالي - مدارس	٩.٥	٩.٥	٥.٤
التعليم العالي - أخرى	١١.٢	١١.٢	٦.٥
مكتبات	٣.٨	٣.٨	٤.٧
أخرى	١٢.٣	١٢.٣	١١.٠

المصدر: مكتب الإحصاءات للولايات المتحدة. بيانات الاستخدام العام (الحكومي)
http://www.census.gov/govs/www/a_pes/oc.html (2003) الدخول

ويعكس حجم وتكوين الخدمة العامة - أولويات السياسة الحكومية. وإن معظم النمو الحديث في بيروقراطيات الولايات جاء نتيجة للسياسات الفيدرالية التي وضعت لتحويل المسؤولية الإدارية في الخدمة الاجتماعية وخدمات الرقابة، إلى حكومات الولايات. وهذه بدورها قد سعت إلى تمرير برامج معينة من صلاحياتها وتكاليفها إلى الحكومات المحلية. وتقدم الحكومة الفيدرالية نفسها مثلاً جيداً كيف أن التغيير السياسي يؤثر في العمالة الحكومية. وإن الرئيس ريجان Reagan برغم الصورة العامة عنه أنه «قاطع أوصال البيروقراطية» (Bureaucrat Cutter) [أي أنه سعى إلى التقليل من الموظفين] - إلا أنه بالفعل لم يرأس بصورة مطلقة فرعاً من الإدارة الفيدرالية يسير نحو الانكماش. وإنه خلال الفترة بين ١٩٨٠ و ١٩٨٧ تنامي عدد العمال في المصالح التنفيذية بنسبة قرابة ٥٪ وأن الوكالات المستقلة توسعت بأكثر من ١١٪، وأن وزارة الدفاع كانت جيدة حيث زادت العمالة بها من (٩٦٠,٠٠٠) إلى (١,٠٩٠,٠٠٠) أي بنسبة ١٣,٥٪. وكان هذا غير منتظم على مستوى كل المنظمات. وهناك وكالات قليلة خضعت لزيادات ملموسة خاصة إدارة وزارة الدفاع إلا أن معظمها - أي الوكالات - فقدت وظائف نتيجة تطبيق سياسة الأسبقيات للرئيس ريجان وجورج بوش George W. Bush & Reagan. وبرغم أنه كانت هناك زيادة في غير الدفاع خلال فترة رئاسة جورج بوش George H. W. Bush، إلا أن محاولات إدارة كلينتون Clinton للتخفيض أدت إلى هبوط شمل العمالة المدنية في الدفاع. وإن إدارة وزارة الدفاع من ١٩٩٣ وحتى ١٩٩٧ تسببت تقريباً في ٦٤٪ من كل التخفيض [لكن] عملياً قامت كل وكالة فيدرالية بتخفيض عمالها خلال فترة هذه السنوات الأربع. (المصدر مكتب إدارة شئون الموظفين بالولايات المتحدة، ١٩٩٧ صفحة ٤). ويرصد الجدول (١-٨) التحول في نصيب الوكالات الفيدرالية من التخفيض من ١٩٨٠ وحتى ٢٠٠٣.

الجدول (٨-١) الاتجاهات في الاستخدام المدني الفيدرالي ١٩٨٠ أو ٢٠٠٣

الوكالة	١٩٨٠	٢٠٠٣	نسبة التغيير
وزارة الخارجية	٢٣.٤٩٧	٢٣.٤٤٨	٣٨.١
الخزانة	١٣٤.٦٦٣	١١٠.١٩٥	١٨.٢-
الدفاع	٩٦٠.١١٦	٦٦٤.٥٣٤	٣٠.٨-
العدل	٥٦.٣٢٧	١٠٢.٧٠٥	٨٢.٣
الداخلية	٧٧.٣٥٧	٧٧.٦٩١	٠.٤
الزراعة	١٢٩.١٣٩	١١١.١٤٦	١٣.٩-
التجارة	٤٨.٥٦٣	٣٧.٤١٨	٢٢.٩-
العمل	٢٣.٤٠٠	١٦.٢٢٨	٣٠.٦-
الصحة والخدمات الإنسانية	١٥٥.٦٦٢	٦٦.٨٥٩	٥٧.٠-
الإسكان والتطوير الحضري	١٦.٩٦٤	١٩.٥٥٧	١٥.٣
النقل	٧٢.٣٦١	٦٤.١٧٩	١١.٣-
الطاقة	٢١.٥٥٧	١٥.٦٣٠	٢٧.٥-
التعليم	٧.٣٦٤	٤.٥٦٧	٣٨-
إدارة قدماء المحاربين/مصلحة شئون قدماء المحاربين	٢٢٨.٣٥٨	٢٣٠.٤٠٦	٠.٩
وكالة حماية البيئة	١٤.٧١٥	١٨.٢١٧	٣٢.٨
لجنة فرض الاستخدام المتساوية	٣.٥١٥	٢.٥٨٩	٢٦.٣
مؤسسة إيداع التأمينات الفيدرالية*	٣.٥٢٠	٥٠.٤٧٣	٥٥.٥
إدارة علم الطيران والفضاء القومية	٢٣.٧١٤	١٨.٩٥٤	٢٠.١
مكتب إدارة شئون الموظفين	٨.٢٨٠	٣.٤١٧	٥٨.٧-
سلطة وادي تينيسي	٥١.٧١٤	١٣.٣٧٩	٧٤.١-
خدمة بريد الولايات المتحدة	٦٦٠.٠١٤	٧٨٧.٨١٨	١٨.٤

* تنامت مؤسسة إيداع التأمينات الفيدرالية لأكثر من (٩٠٠٠) - (١٩٨٧) خلال أزمة التخفيضات في أواخر ١٩٨٠.

المصدر مكتب إدارة شئون الموظفين للولايات المتحدة (٢٠٠٣) الاستخدام ذا الاتجاهات ويمكن الدخول لها

http://www.omp.gov/feddata/htm/2003_septgeber/table2.asp: us bureau of the census
statisticabstract of the united states: 1991 (washington, d.c. 1991) table 529

إن كثيراً من هذه الوكالات التي أظهرت زيادة صافية في الفترة من ١٩٨٠ و ٢٠٠٢ قد خفضت بالفعل [العمالة بها] خلال الفترة الأولى من مدة كلينتون Clinton كما يوضح ذلك الجدول (٩-١). والأمثلة الجيدة لذلك تتواجد في وزارة الخارجية Department Of State، الخزانة وشئون قدماء المحاربين. إن نهاية الوفورات وأزمة السُّلف قد أدت بالطبع إلى تخفيضات مؤثرة في عام ١٩٩٧ بين موظفي مؤسسة إيداع التأمينات الفيدرالية (Federal Deposit Insurance Corporation).

وثمة مسار آخر لرصد تطور الخدمة الفيدرالية هو النظر إلى اتجاهات التوظيف/الاستخدام في فئات وظائف ذوي الياقة البيضاء (الموظفين) والياقة الزرقاء كما يوضح ذلك الجدولان (١٠-١) و (١١-١). وبالنظر إلى ذلك على ضوء الاتجاه العام للتخفيض (في العمالة) فإن مستقبل استخدام العمالة الفيدرالية من ذوي الياقة الزرقاء يبدو مظلماً على المدى الطويل، وذلك في أحسن صورة بسبب أن جميع فئات الحرف الموضحة بالجدول (١١-١) قد خضعت لتخفيضات حادة. وتعكس هذه الأعداد سياسة فيدرالية وإدارية نشطة بالتعاقد (خارجياً) في أنواع العمل التي بهذه الحرف وذلك بدلاً من الاحتفاظ بقدرات داخلية [أي عمال يتبعون الإدارة]. إن الغرض من التعاقد الخارجي هو تحسين الكفاءة ومرونة الإدارة ولكن ذلك يقدم فوائد سياسية أكثر بروزاً بالتقليل من البيروقراطيين الذين يظهرون في كشوفات الرواتب ويتم أداء هذا العمل ودفع (تكلفته) من قبل الحكومة الفيدرالية ولكن ليس من قبل المخدمين الفيدراليين. وأن حرف أو مهنة ذوي الياقة البيضاء لم تكن إجمالاً بهذا السوء، ورغم أن عدداً منها عانى تخفيضات تفوق المتوسط. وجدير بالذكر أنه جرى هبوط حاد خصوصاً في عدد السكرتارية، وفي عدد من الفئات الهندسية. كما أن كتبة الإمدادات والعمال الفنيين لم يكونوا أفضل حظاً في المشروع الفيدرالي في هذا الشأن، ومما هو جدير بالانتباه أيضاً هو حدوث نمو إلى درجة الانفجار في مجالات مثل أخصائي الحاسب الآلي، ومحللي الإدارة والبرامج، والمهن القانونية وتطبيق القانون. وموظفي المساندة لنظم الحاسبة الآلية والرقابة. وفي حين أن الابتكارات التكنولوجية مثل أجهزة الحاسب الآلي المتقدمة، وإدارة البيانات ونظم التحليل، الآلة داتبة الحركة ووسائل إعلام الاتصالات الإلكترونية المدمجة - تؤدي أحياناً إلى زيادة الكفاءة إلا أنه من المتوقع إمكانية أن ينتج عن ذلك تحولات في أنماط وطرق الاستخدام (التوظيف)، وانخفاض في التعاقد وفي مهنة الرقابة على الحركة الجوية والتي ربما تكون مؤشراً لتهديدات على المدى الطويل في مقدرة بعض الوكالات في القيام بواجباتها مما يتفق حينئذٍ وتوقعات الجمهور.

الجدول (٩-١) استخدام المدنيين الفيدرالي في الأعوام ١٩٩٣، ١٩٩٧، ٢٠٠٣

النسبة المئوية للتغيير ٢٠٠٣-١٩٩٧	النسبة المئوية للتغيير ١٩٩٧-١٩٩٣	٢٠٠٣	١٩٩٧	١٩٩٣	الوكالة
٢,١-	٨,٤-	٤٤٨,٧٢٥,٢	٧٦٤,٧٨٣,٢	٠٤١,٠٢٢,٢	المجموع
٠,٧	١٧,٦-	٥٦٤,٢١	٣٥٥,٢١	٠٣٠,٣٨	الجهاز التشريعي (فرع)
١٣,٣	٩,٠	٤٢٦,٢٤	٦٤١,٣٠	١١١,٣٨	الجهاز القضائي (فرع)
٧,٧-	٩,٠	٨١٨,٧٨٧	٣٥٠,٨٥٣	٩٨٠,٧٨٢	خدمات بريد الولايات المتحدة وهيئة رسوم البريد
٤٢,٤	١٤,٦-	٦٥٨,٦٥٨,٢	٣٥٨,٨٦٨,١	٦٤٧,١٨٨,٢	الجهاز التنفيذي (فرع)
					إدارات مختارة من الجهاز التنفيذي (الفرع)
٣٤,٦	٧,٢-	٤٤٨,٣٩	١٠٨,٢٤	٨٨٢,٢٥	وزارة الخارجية State
٣١,٥-	١٥,٤-	١٩٥,١١٠	٣٦٩,١٤٠	٩٠٤,١٦٥	الخزينة
١١,٣-	٢٢,٤-	٥٢٤,٦٦٤	٤٦١,٧٤٩	٠٨٤,٩٦٦	الدفاع
١٢,٤-	٢٠,١	٧٠٥,١٠٢	٢٦١,١١٧	٦٥٢,٩٧	العدل
١٤,٥	١٢,٢-	٦٩١,٧٧	٨٦٥,٦٧	٣١٣,٧٧	الداخلية
٤,٣	٦,٣-	١٤٦,١١١	٥٣٩,١٠٦	٦٨٧,١١٣	الزراعة
٧,٥	٧,٥-	٤١٨,٣٧	٧٩٢,٣٤	٦٠٨,٣٧	التجارة
٢,٨	١٠,٩-	٢٢٨,١٦	٧٨٧,١٥	٧١٩,١٧	العمل
٤٧,٢-	٣,٥-	٨٥٩,٦٦	٥٢٣,١٢٦	٠٦٦,١٣١	HHS
٣,٢-	١٧,٩-	٥٥٧,١٠	٩٠٨,١٠	٢٩٢,١٣	HUD
٨,٦-	٨,٤-	٦٦٨,٥٨	١٧٩,٦٤	٠٨٦,٧٠	النقل
٨,٥-	١٧,٥-	٦٣٠,١٥	٠٧٨,١٧	٧٠٦,٢٠	الطاقة
١,٦-	٧,١-	٥٦٧,٤	٦٤٠,٤	٩٩٥,٤	التعليم
٥,٣-	٦,٥-	٤٠٦,٢٣٠	٣١١,٢٤٣	٣٤٩,٢٦٠	شئون قدماء المحاربين
١,٠	١,٧-	٢١٧,١٨	٠٤٥,١٨	٣٥١,١٨	وكالة حماية البيئة
١,٦-	١٠,١-	٥٨٩,٢	٦٣١,٢	٩٢٧,٢	هيئة فرص الاستخدام المتكافئة
٣٣,٨-	٦٣,٠-	٤٧٣,٥	٢٦٥,٨	٣٦٠,٢٢	مؤسسة إيداع التأمينات الفيدرالية
-	٧,٣	×	٨٨٨,٤	٥٥٤,٤	وكالة إدارة الطوارئ الفيدرالية
١٠,٨-	٣٠,٨-	٧٨٩,١٢	٣٠٩,١٤	٦٩٠,٢٠	إدارة الخدمات العمومية
٤,٥-	٢١,٢-	٨٥٤,١٨	٨٤٤,١٩	١٩١,٢٥	إدارة علوم الطيران القومية

٣.١-	٦.٦-	٩٣١.١	٩٩٢.١	١٣٢.٢	المجلس القومي للعلاقات العالمية
٥.٢-	٤٧.٥-	٤١٧.٣	٦٠٣.٣	٨٦١.٦	مكتب إدارة الموظفين
٧.٨-	٢٤.١-	٣٧٩.١٣	٥١٠.١٤	١٢٩.١٩	سلطة وادي تينيسي TVA
-	٢١.١-	xx	٥٣٤.٦	٢٨٣.٨	وكالة المعلومات للولايات المتحدة
١٤.٩-	٣٤.٠-	٣٦٨.٢	٧٨٣.٢	٢١٨.٤	وكالة التنمية الدولية
-	-	٩٥٢.٩٧١	-	-	وكالة أمن أرض الوطن

المصدر: بالنسبة للعامين ١٩٩٣ و ١٩٩٧ فإن المصدر هو مكتب إدارة الموظفين (١٩٩٧). ومكتب المعلومات عن العمالة. والتقارير الشهري حول استخدام المدنيين الفيدرالي (SF 113a) واشنطن DCI. ٢٠ نوفمبر لعام ٢٠٠٣. مكتب إدارة الموظفين الولايات المتحدة (٢٠٠٣) الاستخدام والاتجاهات ٢٠٠٣. الدخول:

<http://www.opm.gov/feddata/html/2003/September/table2.asp>

* وكالة إدارة الطوارئ الفيدرالية أصبحت جزءاً من وكالة أمن أرض الوطن (DHA) وذلك في مارس ٢٠٠٣.

** وكالة المعلومات للولايات المتحدة (USIA) أصبحت جزءاً من وزارة الخارجية وذلك في أكتوبر ١٩٩٩.

النسيج السكاني للخدمة العامة والقوى العاملة المدنية (العمالة المدنية) (Civilian Labor Force (Clf))؛

إن النسيج والتنوع السكاني أخذ في التغير بخطوات متسارعة، وقد أصبح ذلك في نواح معينة أكثر تمثيلاً للمجتمع الأخذ في زيادة التباين والتعددية وإن المجتمع الذي يخدمه (هذا النسيج السكاني للخدمة العامة والعمالة المدنية) إذ إنه في عام ٢٠٠٢ مثلاً شغل النساء ٤٥٪ من الوظائف الفيدرالية، ٣٠.٨٪ كانت تشغلها الأقليات (المصدر: مكتب إدارة الموظفين للولايات المتحدة عام ٢٠٠٣). وإنه من عام ١٩٩٠ وحتى ٢٠٠٢ ارتفع وببطء ولكن بثبات استخدام عمالة الأقليات على المستوى الفيدرالي. كما يتضح من الجدول (١-١٢).

وكانت هناك زيادة مماثلة في نسبة النساء والأقليات التي تعمل للولايات والحكومات المحلية تقريباً في نفس الفترة. وكانت القوى العاملة في عام ١٩٨٤ بالولايات والمحليات (٤١٪) من النساء و(٢١.٥٪) من الأقليات. وارتفعت هذه الأعداد إلى (٤٤.٣٪) نساء و(٢٨.٩٪) أقليات (مكتب احصاءات الولايات المتحدة لعام ١٩٩٧م).

إن برامج القطاع العام في الاستقطاب، والاستخدام والتدريب، وتطوير المستقبل الوظيفي كانت بالضرورة تتكيف مع سوق عمل كان منذ الخمسينيات ١٩٥٠ قد خضع لتجربة تغييرات سكانية كبيرة.

الجدول (١-١٠) أكبر عشرين مهنة لذوي الباقة البيضاء على المستوى الفيدرالي

سبتمبر ١٩٩١ وسبتمبر ٢٠٠١

المهنة	١٩٩١	٢٠٠١	نسبة التغيير
كتبة ومساعدون متنوعون	٨٢,٨٥٩	٧٨,٢٢٤	-٥,٦
إداريون ومبرمجون متنوعون	٥٧,٩٠٨	٦٢,٢٠١	٨,٣
أخصائيو حاسب آلي	٥٢,٨٩٣	٦٠,٨١٧	١٥,٠
سكرتارية	١٠٣,٩٦٦	٤٧,٥٢٤	-٥٤,٣
ممرضة	٤٧,٥٤٢	٤٥,٧٧٥	-٣,٧
محللو إدارة ونظم	٣٠,٨٧٣	٤٤,٧٨٠	٤٤,٦
مباحث جنائية	٣٢,٠٦٧	٣٦,٢٠٩	١٢,٩
محام عمومي	٢٤,٢٨٤	٢٧,٦٥٩	١٣,٩
مندوبو اتصال	١٨,٠٢٣	٢٧,٦٢٠	٥٣,٢
تعاقد	٣١,٨١٨	٢٧,١١٢	-١٤,٨
إدارة تأمين اجتماعي	٢٢,٤٦٥	٢٦,٧٠٩	١٨,٩
رقابة الحركة الجوية	٢٦,١٢٩	٢٤,٠٦٨	-٧,٩
إدارة أعمال عامة وصناعة	١٦,٨٦٩	٢٢,٥٠٥	٣٣,٤
طبيب	٣٦,٤٩٥	٢٢,١٥٠	-٣٩,٣
هندسة إلكترونية	٣٠,٢٠٢	٢٠,٣٥٢	-٣٢,٦
هندسة عمومية	٢١,٥٢٦	١٨,٤١٣	-١٤,٥
فني هندسة	٢٥,٢٧٤	١٧,٣٤٩	-٣١,٤
فني غابات	١٨,٣٩١	١٦,٩٦٩	-٧,٧
كاتب أعمال ذاتية ومساعد	٤,٥٤٠	١٥,٤٧٠	٢٤٠,٧
ضابط إصلاحية	٨,١١٦	١٤,٦٩٥	٨١,١
المصدر: مكتب إدارة الموظفين: مكتب المعلومات عن العمالة، ملف بيانات شئون الموظفين المركزية - الدخول: http://www.pm.gov/fed data (سبتمبر ٢٠٠١)			

وتبين نظرة سريعة لموقع العمل الأمريكي، مع أشياء أخرى زيادة متنامية في التباين في المجموعات العرقية والثقافية، وزيادة في الأمهات العاملات، وهبوطاً مستمراً في الخلفية التقليدية للعائلة وأسلوب الحياة المفترض من قبل سياسات وممارسات شئون الموظفين العامة (الحكومية) التقليدية (انظر الجدولين ١-١٢ و١٤).

الجدول (١١-١) أكبر عشرين مهنة لذوي الياقة الزرقاء
على المستوى الفيدرالي سبتمبر ١٩٩١ وسبتمبر ٢٠٠١

المهنة	١٩٩١	٢٠٠١	نسبة التغيير
ميكانيكي صيانة	١٢,٩٨٠	١١,٥٨٠	-١٠,٨
عامل رعاية	١٦,٣١٥	١١,٥٥٩	-٢٩,٢
مناول مواد	٢٣,٧٠٩	١١,٢٣٧	-٥٢,٥
ميكانيكي طائرات	١٤,٨٤١	٩,٨٤٤	-٢٤,٣
معدات متحركة ثقيلة	١٢,٠٢٠	٨,٩٧٩	-١٨,١
عامل خدمة مأكولات	١٥,٧٠١	٦,٩٦٩	-٤٢,٨
ميكانيكي إلكترونيات	١٣,٧٢٦	٦,٣٨٦	-٤٩,٢
مشغل موتور سيارة	١١,٠٠٥	٦,٣٧٢	-٤٢,٠
ميكانيكي صفائح معدنية	١٠,٨٣٢	٥,٢٢٣	-٤١,٢
ميكانيكي ذاتية الدفع	٧,٢٣١	٥,٠٦٨	-٢٧,٨
عمالة (تشغيل)	٩,٦٦٤	٤,٨٠١	-٤٧,٦
كهربائي	٩,٧١٢	٤,٢٩٤	-٥٠,٦
عمال مخازن	٤,٧٢٧	٣,٩٨٨	-٩,٢
طباخ	٤,٣٥٩	٣,٩٨٨	-٨,٥
ميكانيكي نظم إلكترونية مدمجة	٤,٦٨٥	٣,٨٤٩	-١٧,٨
تشغيل ماكينات	٧,٨٠٤	٣,٧٨٤	-٥١,٥
طلاء	٦,٨٣١	٣,٧١٥	-٤٥,٦
ميكانيكي مكائن طائرات	٤,٩٨٩	٣,٦١٩	-٢٧,٥
مركب مواسير	٧,٩٠٦	٣,٣٢١	-٥٨,٠
تشغيل معدات هندسية	٣,٨١٤	٣,٢٤٠	-١٥,١
المصدر: مكتب إدارة الموظفين: مكتب المعلومات عن العمالة. ملف بيانات شؤون الموظفين المركزية - الدخول: (سبتمبر ٢٠٠١) http://www.opm.gov/feddata/			

الجدول (١-١٢) استخدام الأقليات والنساء في الفرع (الجهاز) التنفيذي الفيدرالي:
١٩٩٠ و ١٩٩٦ و ٢٠٠٢ (النسب المئوية)

السنة	المجموع	أفريقي جميع الأقليات	أمريكي	آسيوي أمريكي لاتيني	أمريكي/هندي جزر الباسفيكي	أهالي الاسكا	غير لاتيني أمريكي
١٩٩٠							
رجل	١,٢٢٣,٢٦٥	١٢,٧	٦,٥	٣,٢	٢,١	٠,٩	٤٤,٢
امراة	٩٢٧,١٠٤	١٤,٦	١٠,١	٢,٢	١,٤	٠,٩	٢٨,٥
المجموع	٢,١٥٠,٣٥٩	٢٧,٣	١٦,٦	٥,٤	٣,٥	١,٨	٧٢,٧
١٩٩٦							
رجل	١,٠٥٨,٥٦٦	١٣,٥	٦,٤	٣,٦	٢,٥	١,٠	٤٢,٥
امراة	٨٣١,٨٤٠	١٥,٦	١٠,٢	٢,٥	١,٨	١,٠	٢٨,٤
المجموع	١,٨٩٠,٤٠٦	٢٩,١	١٦,٦	٦,١	٤,٣	٢,٠	٧٠,٩
٢٠٠٢							
رجل	١,٠٠٤,٦١٢	١٤,١	٦,٤	٤,٠	٢,٦	١,٠	٤١,٤
امراة	٨٠٨,٤٣٥	١٦,٧	١٠,٤	٢,٩	٢,١	١,٢	٢٧,٩
المجموع	١,٨١٣,٠٤٧	٣٠,٧	١٦,٩	٦,٩	٤,٨	٢,٢	٦٩,٣
* وضعت النسب بناء على مجموع الاستخدام (العمالة) (رجالاً ونساءً مجتمعين) .							
** جميع الأقليات.							
المصدر: مكتب إدارة الموظفين للولايات المتحدة (٢٠٠٣). الاستخدام في الفرع (الجهاز) التنفيذي حسب الجنس، والعرق، وأصل القومية. سبتمبر ١٩٩٠ - سبتمبر ٢٠٠٢							
كتاب الحقيقة - إحصائيات القوى العاملة المدنية الفيدرالية. طبعة ٢٠٠٣ ص ٣٦							

إن إدارة قوى عاملة متباينة أصبحت عنصراً رئيسياً في كثير من البرامج التدريبية الإدارية، وإن ترتيبات العمل البديلة والعائلية/الصديقة أصبحت عوامل مهمة في إستراتيجيات الاستقطاب [التوظيف] (والاستمرار أو) الاحتفاظ (في الخدمة) سويًا مع إمكانية أن تكون ذات اعتبار مهم في الجهود المؤدية إلى زيادة الإنتاجية. إن مشاركة النساء المتزوجات اللاتي لديهن أطفال دون السادسة في القوى العاملة ارتفعت من ١٨,٦٪ في المائة في عام ١٩٦٠ إلى ٦٢,٧٪ في عام ١٩٩٦ (المصدر: مكتب إحصاءات الولايات المتحدة ١٩٩٧ ص ٢٩٣). كما أن القوى العاملة آخذة في التقدم في السن. وبعام ٢٠٠٢ فإن ٢٢,٥٪ من القوى العاملة المدنية (Clf) كانت في فئة العمر بين ٤٥ و ٥٥ وارتفعت ١٨,٨٪ في عام ١٩٨٠. إن هذا الاتجاه (انظر الجدول ١-١٥) يثير

مسائل تتعلق بمزايا الصحة والتقاعد وتقدم أيضاً تحديثات جديدة للإدارة العامة في مجالات مثل الحوافز وتطوير الموظفين .

وقد لاحظ مكتب المحاسبة العامة للولايات المتحدة (Gao) في عام ١٩٩٣ أن الزيادة في أعداد النساء العاملات والأقليات قد أحدثت في النصف الأخير من القرن العشرين تحولاً في مكان العمل واستطرد في ملاحظته - أي مكتب المحاسبة - بالقول:

«إن اتجاه التقدم في سن القوى العاملة للولايات المتحدة قد يكون له على حد سواء أثر كبير على دنيا العمل في النصف الأول من القرن الـ (٢١). فقد ارتفع متوسط عمر القوى العاملة المدنية من ٣٤.٣ عاماً في ١٩٨٠ إلى ٣٦.٦ في عام ١٩٩٠، ومن المتوقع أن يصل إلى ٤٠.٦ عاماً عام ٢٠٠٥. إن القوى العاملة بالحكومة الفيدرالية أكثر تقدماً في السنة مقارنة بالقوى العاملة المدنية عموماً - وهي في المتوسط أكبر بخمس سنوات عما كان في العام ١٩٩٠ (المصدر: مكتب المحاسبة العامة للولايات المتحدة ١٩٩٣ صفحات ٢ و ٣).

الجدول (١-١٣) وضع النساء المتزوجات في القوى العاملة المدنية ١٩٦٠ - ٢٠٠٢

النسبة لمعدل شاملة الإناث **				القوى العاملة النسوية *			
السنة	المجموع	غير متزوجة	متزوجة	اخرى ***	المجموع	غير متزوجة	متزوجة
١٩٦٠	٢٣,٢٤٠	٥,٤١٠	١٢,٨٩٣	٤,٩٣٧	٣٧,٧	٥٨,٦	٣١,٩
١٩٨٠	٤٥,٤٨٧	١١,٨٦٥	٢٤,٩٨٠	٨,٦٤٣	٥١,٥	٦٤,٤	٤٩,٩
١٩٩٦	٦١,٨٥٧	١٥,٨٤٢	٣٣,٦١٨	١٢,٣٩٧	٥٩,٣	٦٧,١	٦١,٢
٢٠٠٢	٦٧,٣٦٣	١٨,٢٠٣	٣٥,٤٧٧	١٣,٦٨٣	٥٩,٦	٦٧,٤	٦١,٠

* بالآلف ** نسبة القوى العاملة المدنية *** أرامل، مطلقات أو في حالة انفصال من الزوج
المصدر: مكتب الإحصاءات للولايات المتحدة، ملخص إحصائي للولايات المتحدة عام ١٩٩٣ -
الجدول ٦٣٠ (واشنطن D.C) وملخص إحصائي للولايات المتحدة عام ٢٠٠٣ - الجدول ٥٩٦
(واشنطن D.C)

الجدول (١٤-١) القوى العاملة المدنية للولايات المتحدة ومعدل نسبة المشاركة مع التنبؤات ١٩٨٠ حتى ٢٠١٠

معدل المشاركة (النسبة المئوية)			القوى العاملة المدنية (بالملايين)			
٢٠١٠	٢٠٠٢	١٩٦٠	٢٠١٠	٢٠٠٢	١٩٦٠	
٦٧.٥	٦٦.٦	٦٣.٨	١٥٧.٧	١٤٤.٩	١٠٦.٩	مجموع الجنس القومي والجنس
٦٧.٦	٦٦.٨	٦٤.١	١٢٨.٠	١٢٠.٢	٩٣.٦	أبيض
٧٣.٨	٧٤.٨	٧٨.٢	٦٨.٢	٦٥.٣	٥٤.٥	ذكر
٦١.٦	٥٩.٣	٥١.٢	٥٩.٩	٥٤.٨	٣٩.١	أنثى
٦٧.١	٦٤.٨	٦١.٠	٢٠.٠	١٦.٦	١٠.٩	أسود
٦٨.٢	٦٨.٤	٧٠.٣	٩.٠	٧.٨	٥.٦	ذكر
٦٦.٢	٦١.٨	٥٣.١	١١.١	٨.٨	٥.٣	أنثى
٦٩.٠	٦٩.١	٦٤.٠	٢٠.٩	١٧.٩	٦.١	أمريكا اللاتينية
٧٩.٠	٨٠.٢	٨١.٤	١١.٧	١٠.٦	٣.٨	ذكر
٥٩.٤	٥٧.٦	٤٧.٤	٩.٢	٧.٣	٢.٣	أنثى
* يمثل معدل المشاركة نسبة كل مجموعة في القوى العاملة المدنية.						
** يشمل أعراقاً لم تبين في الجدول.						
المصدر: مكتب الإحصاءات للولايات المتحدة، ملخص إحصائي للولايات المتحدة عام ٢٠٠٣، الجدول ٥٨٨ (واشنطن D. C.).						

الجدول (١٥-١) قوة عاملة مدنية متقدمة في السن: ١٩٨٠ - ٢٠٠٢

السن (%)							مجموع القوى العاملة المدنية (CLF)	السنة
٦٥	٦٤-٥٥	٥٤-٤٥	٤٤-٣٥	٣٤-٢٥	٢٤-٢٠	١٩-١٦		
٢.٩	١١.٢	١٥.٨	١٩.١	٢٧.٣	١٤.٩	٨.٨	١٠٦.٩٤٠	١٩٨٠
٢.٩	٩.٠	١٩.١	٢٧.٢	٢٥.٨	١٠.٣	٥.٩	١٣٢.٣٠٤	١٩٩٥
٣.١	١١.٣	٢٢.٥	٢٥.٥	٢٢.٢	١٠.٢	٥.٢	١٤٤.٨٦٣	٢٠٠٢
* بالآلف.								
المصدر: مكتب الإحصاءات للولايات المتحدة، الملخص الإحصائي للولايات المتحدة، ٢٠٠٣، الجدول (٥٩٠) (واشنطن D.C.).								

الجدول (١٦-١) قوة عاملة مدنية أفضل تعليماً ١٩٧٠ - ٢٠٠٢
الإنجاز التعليمي كنسبة مئوية للقوى العاملة المدنية (Clf)

السنة	مجموع القوى العاملة المدنية*	أقل من ثانوي عالي	٣-١ سنة جامعية	٤ سنوات + جامعية
١٩٧٠	٦١,٧٦٥	٣٦,١	١١,٨	١٤,١
١٩٨٠	٧٨,٠١٠	٢٠,٦	١٧,٦	٢٢,٠
١٩٩٠	٩٩,١٧٥	١٣,٤	٢٠,٧	٢٦,٤
٢٠٠٢	١٢٢,٤٩٧	١٠,٣	٢٧,٤	×× ٣١,٤

* بالآلاف.
** وجدير بالملاحظة أيضاً أن نسبة النساء اللاتي أعمارهن ٢٥ سنة وأكثر ولديهن ٤ سنوات أو أكثر ارتفعت نسبتهن إجمالاً من ١١.٢ في عام ١٩٧٠ إلى ٢٢,٨ في عام ٢٠٠٣. وبالمثل فإنه بالنسبة للأفارقة الأمريكيين فإن تلك النسب ارتفعت من ٨.٣ في عام ١٩٧٠ إلى ١٧,٣ في عام ٢٠٠٣.
المصدر: مكتب الإحصاءات للولايات المتحدة، الملخص الإحصائي للولايات المتحدة ١٩٩٧، الجدول (٦٢٢) (واشنطن D.C)، الملخص الإحصائي للولايات المتحدة ٢٠٠٣، الجدول (٥٩١) (واشنطن D.C).

إن القوى العاملة الحكومية آخذة في التقدم في السن بسرعة، وإن نظم شئون الموظفين في جميع مستويات الحكومة ينبغي لها أن تتجاوب مع هذه الحقيقة السكانية (Elliot و 1995) رغم أن القوى العاملة للولايات المتحدة أصبحت باطراد أفضل تعليماً (انظر الجدول ١٦-١)، وإن سرعة كل من الابتكارات التقنية والتغيير سويماً مع انفجار متنام للمعلومات والمعرفة في العلوم الاجتماعية والفيزياء، قد أقحمت كثيراً من المخدمين العامين (الحكوميين) (الدخول) في سوق عالي المنافسة. وقد أصبح التعليم، والمعرفة المتخصصة والخبرة الفنية هي على المحك الأساس.

الجدول (١-١٧) عضوية الاتحادات والنقابات والتمثيل في عام ٢٠٠٤
القطاعان العام والخاص *

النسبة المئوية للتمثيل حسب الاتحادات / النقابات **	النسبة المئوية لعضوية الاتحاد	القطاع
٨,٦	٧,٩	الخاص
٢,٩	٢,٢	الزراعة
٨,٧	٨,٠	غير الزراعة
٤٠,٧	٣٦,٤	عام - حكومي
٣٥,٠	٢٩,٩	فيدرالي
٣٤,٣	٣٠,٧	ولاية
٤٥,٨	٤١,٣	المحليات

* في عام ١٩٨٣ كان ٢٠٪ من العاملين بالولايات المتحدة من ذوي الأجور والرواتب ينتمون إلى اتحادات / نقابات. وبعام ٢٠٠٤ هبطت النسبة إلى ١٢,٥٪.

** لأغراض المساواة الجماعية التي تغطيها عقود التفاوض.

المصدر: مكتب احصاءات العمل للولايات المتحدة (٢٠٠٥) الدخل

<http://www.bis.gov/news/release/pdf/un1on2/pdf>

وقد أصبحت الخدمة العامة بالضرورة وبشكل مطرد أكثر مهنية وأفضل تعليماً، وأعلى تدريباً. إن (حالة الاتجاه للمهنية)، كنظام للحكومة يعمل فيه الخبراء بشكل موسع في ميادين متخصصة متنوعة، يجعل اعتبارهم الممثلين الرئيسيين في عملية وضع وتطبيق السياسات العامة، وهو انعكاس لدور الحكومة المحوري الذي تقوم به في المجتمع الأمريكي (Mosher, 1968). وإن كثيراً من المهام/الوظائف على كل مستويات الحكومة تتطلب أفراداً لديهم مهارات وتدريب عالٍ ومتطوراً، وإن الحكومة الفيدرالية وحدها تستخدم أكثر من ٤٠٠,٠٠٠ مهني في عام ٢٠٠٠ م. إن كشف المهن التخصصية، والمهارات المهنية التي يحتاج إليها القطاع العام كشف طويل جداً وأخذ في التنامي. ومؤشر واحد لهذا الاتجاه في ذلك النظام هو الارتفاع المطرد لمتوسط المرتبة بالجدول العام للعمال الفيدراليين. وكان في عام ١٩٧٢ م متوسط راتب المرتبة ٧,٩٦، وفي عام ٢٠٠٢ كان ٩,٧٥. وكمثال كان (٤١٪) من المستخدمين الفيدراليين في عام ٢٠٠٢ هم من الذين يحملون درجة البكالوريوس أو فوق ذلك (مكتب إدارة الموظفين للولايات المتحدة ٢٠٠٣).

ويتنبأ مكتب إحصاءات العمال أن الاستخدام الإجمالي للأشخاص من ذوي المهن المتخصصة في الولايات المتحدة، سوف يرتفع بأكثر من (٢٥٪) بين عامي ١٩٩٦ و٢٠٠٦م. وأن استخدام التنفيذيين والإداريين (Executive Administrative Managerial) ومن هم في العمل الإداري بحسب التنبؤات سوف يتنامى بـ١٧٪ خلال الفترة نفسها (مكتب إحصاءات العمال للولايات المتحدة ١٩٩٨). وإذا كان للمخدمين العاميين (الحكوميين) أن ينافسوا القطاع الخاص من المهنيين والاختصاصيين المؤهلين بدرجة عالية الذين يحتاجون إليهم فإن عليهم أن يطوروا إستراتيجيات فعالة في الاستقطاب، وأن يصمموا عمليات ذات كفاءة ومرونة للاختيار، وأن يكونوا قادرين على عرض رواتب ومزايا جاذبة. وسوف تكون هناك حاجة إلى استثمارات كبيرة في تطوير الموظفين إذا كان للقوى العاملة بالقطاع العام أن تحافظ على عملها (وإمكاناتها) من المعرفة والمهارات والقدرات.

وإن المجموعة الأخيرة من الأعداد الخاصة بالخدمة العامة الأمريكية التي سوف نراجعها هنا تتعلق بتنامي الاتحادات/(النقابات) في الخدمة العامة. كما يوضح الجدول (١٧-١)، فإن انتساب الموظفين العاميين (الحكوميين) لاتحادات، وتمثيلهم بواسطة تلك الاتحادات أكثر احتمالاً من نظرائهم بالقطاع الخاص. وإن الحكومة الفيدرالية، وكثيراً من الولايات والمحليات (تدخل) في مساومات جماعية مع المستخدمين غير الإداريين، وأن علاقات العمل أصبحت تخصصاً مهماً ضمن المجال العام لإدارة شئون الموظفين أو إدارة الموارد البشرية.

الخاتمة:

تناولنا بنظرة مختصرة جداً في هذا الفصل بعض البيانات التي ينبغي أن تساعدك في تعريفك بالخدمة العامة الأمريكية. وإن هناك حقيقة واحدة مهمة ينبغي تذكرها هي أن الاتجاهات السكانية والفنية وغيرها من الاتجاهات في البيئة الاجتماعية والاقتصادية بالحكومة لها آثارٌ قوية على حجم، وتكوين، والتنظيم الإداري للخدمة العامة. إن سياسات شئون الموظفين العامة (الحكومية)، والممارسات، والقضايا، والمشكلات ما هي إلا انعكاس لهذه الاتجاهات، التي لبعضها جذور عميقة في التاريخ السياسي، والاقتصادي والاجتماعي للولايات المتحدة. لذلك يصعب فهم الخدمة العامة اليوم دون فهم إطارها التاريخي، لذلك يعرض الفصل الثاني نظرة عامة تاريخية موجزة بداية بقيام الولايات المتحدة.

أسئلة للمناقشة:

- ١ - هل نسبة (١٤,٦٪) من القوى العاملة المدينة (Clf) التي تعمل في حكومة الولايات المتحدة تعتبر متضخمة أم أنها قليلة، أم أنها مناسبة؟ كيف تجيب عن هذا السؤال؟
- ٢ - من منظور الموارد البشرية، كيف يمكن للمخديمين الحكوميين ممارسة الرقابة اللصيقة على الاتجاهات السكانية وغيرها من الاتجاهات؟.

المراجع (References):

- Elliot, Robert H. (1995). «Human Resource Management>S Role In The Future Aging Of The Workforce.» Review of Public Personnel Administration, Vol. 15, No 2 (Spring), Pp. 5-17
- Kettl, Donald F., Patricia W. Ingraham, Ronald P. Sanders, And Constance Horner (1996). Civil Service Reform: Building A Government That Works (Washington, Dc: Brookings Institution Press)..
- Mosher, Frederick C. (1968). Democracy And The Public Service (New York: Oxford University Press).
- U.S. Bureau Of The Census (1997). Statistical Abstract Of The United States: 1997 (Washington, Dc), Table 508.
- _____. (2003). Statistical Abstract Of The United States, Employment Status Of The Civilian Population: 1929 To 2002. Accessed [Http://www.census.gov/statab/hist/Hs-29.pdf](http://www.census.gov/statab/hist/Hs-29.pdf) (July).
- U.S. Bureau Of Labor Statistics (1998a). "Employment By Major Occupational Group, 1986, 1996, And Projected 2006," Employment Projections. Accessed [Http://bls.gov/news.release/ecopro.table3.htm](http://bls.gov/news.release/ecopro/table3.htm). Data Source: Monthly Labor Review (November 1997).
- U.S. General Accounting Office (1993). Federal Personnel: Employment Policy Challenges Created By An Aging Workforce (Washington, Dc: Gao, Gao/Gdd-93-138, September).
- U.S. Office Of Personnel Management (1997). "The Statistical Story Of Federal Downsizing," (Washington, Dc: Office Of Personnel Management, Employment Service, Wro 97-102, August).
- _____. (2003). Demographic Profile Of The Federal Workforce-2002 Edition. Accessed [Http://www.opm.gov/feddata/demograp/demograp.asp](http://www.opm.gov/feddata/demograp/demograp.asp)

الفصل الثاني
إدارة شئون الموظفين الحكوميين
نظرة تاريخية عامة

**Public Personnel Administration
An Historical Overview**

برغم أن إدارة شئون الموظفين العامة (الحكومية) بالولايات المتحدة لم تظهر في أوائل القرن العشرين بوصفها مجالاً متخصصاً للدراسة أو الممارسة، إلا أن الحكومات منذ قيام الجمهورية كانت تستقطب، وتستخدم، وتنتهي الخدمة، وتدريب، وتدفع رواتب، وتدير (شئون) الموظفين العامين. ومن خلال هذه المفاهيم، كانت الوظائف [المهام] التنظيمية التي ترتبط الآن بإدارة شئون الموظفين العامة كانت بالطبع متواجدة لآلاف السنين. والفرض من هذا الفصل كما اتضح من الفصل الأول هو رصد تطور ممارسات إدارة شئون الموظفين العامة بالولايات المتحدة: ذلك أن هذا الفصل يوفر خلفية عمومية، ومقدمة للمناقشات بطول الفصل حول الاتجاهات الحالية، والقضايا، والتحديات التي تتبع ذلك.

فترة التجاوب السياسي (الرعاية السياسية والغنائم) The Era of Political Responsiveness: Patronage and Spoils

إن الخدمة العامة خلال فترة المائة عام الأولى تقريباً (١٧٩٠ - ١٨٩٠) كانت على جميع المستويات الحكومية بالولايات المتحدة سياسية أو حزبية بمعنى أنه متوقع من الموظفين العموميين أن يعملوا بنشاط، في حالات كثيرة، من أجل تقديم الدعم المالي للمرشحين لمنصب انتخابي في جميع مستويات الحكومة. ولم يكن هناك فصل بين السياسات الحزبية والإدارة كما تمارس. وكانت الوظائف الحكومية والعقود تمنح بحكم العادة لأولئك الذين خدموا بولاء الحزب الفائز، ومرشحه، وأجندته السياسية. وهكذا أصبح مثلاً يردد على أساس تعود الغنائم للمنتصر (To The Victor Goes The Spoils).

إن الحجج المعيارية لتأييد مداخل الرعاية السياسية والغنائم للخدمة العامة تعتمد بشدة على فكرة أن الحكم الديمقراطي يتطلب خدمة مدنية ذات استجابة عالية للرأي العام وللتفويض الانتخابي. وبجانب توفير حافز قوي للعمل من أجل الحزب، فإن نظام الغنائم قد وفر فعلاً التجاوب لإرادة (المشرعين) والمديرين المنتخبين: ذلك أن الذين تم استخدامهم هم موالون وفي الوقت نفسه مدركون تماماً أنه من الممكن فصلهم لأسباب حزبية. ونظرياً، فإن الاستخدام والفصل على أساس الولاء السياسي والدعم النشط للحزب أو المرشح يسمح لنظام شئون الموظفين أن يؤكد أن البيروقراطيين (الموظفين)، سوف يتجاوبون لإرادة الموظفين المنتخبين، وأنه، عن طريقهم يكون التجاوب للرأي العام، واستغل مُعد (ورؤساء المدن) على طول القطر الرعاية (السياسية) لبناء تحالفات سياسية قوية وفعالة وأن بعضاً من الدارسين

(Students) الباحثين في التاريخ الأمريكي يحتجون أن الرقابة الرئاسية على الرعاية على المستوى الفيدرالي أدت إلى تقوية منصب الرئيس في النظام الدستوري القائم على فصل السلطات (Fish, 1904). هذا وإن الرئيس (Abraham Lincoln) قد تصرف بحرية، وفي أحيان كثيرة قام شخصياً بتوزيع وظائف فيدرالية في محاولة منه لبناء ولاء يدعم به قضية الاتحاد خلال الحرب الأهلية (١٨٦١-١٨٦٥). وإن البيت الأبيض (The White House) في واقع الأمر امتلاً أو بالأحرى فاض بالباحثين عن الوظائف خلال ولايته - أي ولاية أبراهام لنكولن - ويروى أنه علق قائلاً «إن نظام الفنائم قد يصبح بمرور الوقت أكثر خطورة للجمهورية من الثورة نفسها» (Van Riper, 1958, P. 44).

إن نظام الفنائم الذي استعمله لنكولن بمهارة والذي تخوف منه شخصياً حمل تشابهاً بسيطاً لذلك الذي استخدمه الرؤساء في أوائل أيام الجمهورية. وعلى وجه العموم، فإن السياسة للرؤساء الستة الأوائل (١٧٨٠-١٨٢٩) كانت إجراء التعيينات للمناصب الفيدرالية على أساس ما وضعه الرئيس واشنطن (Washington) «كفاءة ومثانة الخلق» الملائم (Character) وفسرت الصلاحية في كفاءة ومثانة الخلق الملائم في تلك الأيام أن يكون الشخص ذا سمعة حسنة ومثانة في الخلق، وله القدرة على العمل المطلوب، وأنه في توافق مع الآراء والأهداف السياسية للرئيس التنفيذي وزملائه. وجرت العادة، أنه ينبغي استيفاء جميع المعايير الثلاثة، وهي: (١) كفاءة ومثانة الخلق (٢) أداء العمل (٣) التوافق مع الآراء والأهداف السياسية للرئيس وزملائه، وعلى نحو نموذجي فإن الأفراد الذين يستوفون هذه المعايير تم اجتذابهم من النخبة الاقتصادية والاجتماعية في البلاد، واستمر هذا الأسلوب حتى حين تغيرت رقابة الحزب على منصب الرئاسة. وخلال ولاية واشنطن Washington الثانية كانت قد بدأت تنشأ الأحزاب السياسية. وقد كان كل من واشنطن Washington وأدمز Adams ينتميان للحزب الفيدرالي Federalist Party والذي كان ضمن أشياء أخرى مسانداً لتقوية الحكومية القومية (أي الفيدرالية). وقاد الرئيس الثالث توماس جيفرسون Thomas Jefferson حزباً مختلفاً هو ما يعرف اليوم بالحزب الديمقراطي. وتلك المجموعة التي انطلقت من قبل ضد المنظمات المعارضة للفيدرالية. التي منحت سلطات أكثر للولايات عما يمنح للحكومة القومية (أي الحكومة الفيدرالية). وحين بدأ جيفرسون Jefferson ولايته الأولى، وجد أنه ورث حكومة ذات موظفين جميعهم بالكامل من الفيدراليين. وكردة فعل لذلك، أزاح بعض الأفراد على أساس حزبي ليفسح المجال

أمام مناصريه، إلا أن الأفراد الذين قام بتعيينهم هو والرؤساء جيمز ماديسون James Madison وجيمز مونرو James Monroe، وجون كوينسي آدمز John Quincy Adams كانوا مستوفي المعيار (الصلاحية ومثانة الخلق) الذي تم وضعه من قبل Caldwell, 1944; Van Riper, 1958, (Pp. 22-27).

وبحق، كان الاعتماد على الطبقة الأمريكية العليا (الارستقراط) لشغل الوظائف بالحكومة القومية جد مكتمل خلال هذه الفترة الزمنية الأولى حتى فردريك موشر fredrick Mosher، حيث أشار إليها على أنها فترة حكومة نخبة المواطنين (Government By Gentlemen) (Mosher, 1968 White, 1948, 1951, 1954) وكان المجتمع الأمريكي طبقياً للغاية، وقد أوضح فان رايبير (Van Riper) أن حكومتنا في الأيام الأولى كانت حكومة يقودها المتعلمون والجيدون جداً، وذوو الحسب والنسب، والأثرياء والموالون لهم (Van Riper, 1958, Pp 17-18) وكان الرؤساء يبحثون عن أفراد لهم نفس خلفيتهم ممن يشاركونهم التزامهم بدستور الولايات المتحدة، والذين يعتقدون أن الحكم مسئولية أو التزاماً من جانب طبقتهم الاجتماعية. وهكذا، فإنه خلال هذه الفترة الزمنية القصيرة نسبياً، كانت الخدمة الفيدرالية مقصورة على هذه الطبقة (الارستقراطية). وبالنظر إلى استحقاقات الولاء السياسي، فإنه من الصعب القول إن الرؤساء الستة الأوائل طبقوا نظاماً للجدارة بالمفهوم العصري لهذا المصطلح لكن كان للحكومة القومية «سمعة طيبة من حيث الاستقامة والمقدرة». وعلى كل، فإن الوضع كان مختلفاً على مستويات الولاية والمحليات. وبحلول عام (١٨٢٩) فإن عادة منح الوظائف على أساس حزبي أدى ببساطة إلى الاختناق (بالتضخم الوظيفي) في الولايات الكبرى مثل نيويورك وبنسلفانيا.

وكانت الولايات المتحدة في العام ١٨٢٩ وسط تحول اجتماعي وسياسي واقتصادي كبير. فالنظام الاجتماعي/الاقتصادي والسياسي القديم الذي تأسس خلال الفترة الاستعمارية قد أزيل بواسطة نظام صناعي وبدأ السوق في النشوء حيث يصر فيه الأفراد أن الثروة، والسلطة والمنصب ينبغي أن تكون بالإنجاز وبالفعل هي كذلك أكثر منها بالإرث. إن كل ما هنالك حاجة إليه هو التكافؤ في الفرص والطموح، والذكاء والعمل الدؤوب الذي توجد إليه حاجة إلى تحقيق الفائدة منه. إن الديمقراطية وحق الانتخاب الآخذ في التوسع أدّى إلى قيام أحزاب سياسية أكثر وأفضل تنظيمًا. كما أن البلاد كانت تتجه نحو التوسع غرباً، وإلى التحضر وإلى التصنيع (Miller, 1972) وإن السكان قد زادوا بأعداد كبيرة من المهاجرين وخاصة في المدن حيث أخذ السكان في التنامي السريع.

وضمن هذا الإطار، فإن الرئيس أندرو جاكسون (Andrew Jackson) تسلم في بداية منصب الرئاسة، وأنه حين فعل ذلك، عرض آراء حول عمل الحكومة وتوزيع وظائفها. وكان جاكسون بالطبع من الحزب الديمقراطي حديث النشأة. وقد رفض أفكار النخبة (Elitist Views) التي كانت لسابقه (من الرؤساء) وذلك بتفضيله مدخلاً أكثر (Egalitarian) (اتجاهاً) للمساواة للخدمة العامة. وعرف عن جاكسون كثيراً أنه الأب لنظام الفنائم (Father Of The Spoils)، ذلك أنه احتج أن الخدمة العامة ينبغي أن تكون «مفتوحة» لجميع قطاعات المجتمع وأنه ليست هناك حاجة إلى مدة الخدمة الطويلة في الوظيفة أو المنصب مادام أن مهام معظم الوظائف الفيدرالية بسيطة ولا تتطلب خبرة. وعليه، فإنه رأى، التناوب في المنصب هو أفضل سياسة. ووجد موقف جاكسون شعبية، متجاوزاً في ذلك مع الرفض واسع الانتشار ضد احتكار المناصب العامة من قبل ممثلين من الطبقة العليا (الارستقراط). وحقاً، فإن هناك «بعض العائلات احتفظت لنفسها أباً عن جد (وظائف) بالخدمة المدنية» (Vanriper, 1958, Pp. 27,33).

بافتراض ما حدث في النصف الثاني من القرن التاسع عشر فإنه من الصعب أن يطلق على جاكسون Jackson الممارس أو المحامي/المدافع عن نظام الفنائم الكامل. وقد عكست تعييناته للوظائف الفيدرالية العليا الانتباه المبكر لعنصري المقدرة والكفاية وأن الرصيد المتوافر من الأشخاص المؤهلين كان بسيطاً نسبياً وأن معظمهم جاؤوا من الطبقة العليا (Mosher, 1968, P 62) ورغم ذلك، فإن منظومته في المساواة، ساعدت كثيراً في فتح الأبواب (لنظام) الفنائم على المستوى القومي، وأن أولئك الذين جاؤوا من بعده (من الرؤساء) كانوا أكثر ميلاً لاستبعاد شاغلي المناصب واستبدال المواليين للحزب بهم. وكان هدفهم عملياً: هو كسب الانتخابات عن طريق تقوية (أداة) الحزب من عامة الشعب ومن هم فوق ذلك.

وبحلول عام ١٨٦١م حين تولى لنكولن (Lincoln) الرئاسة، كان نظام الفنائم قد تطور إلى درجة أنه أصبح له قبضة قوية على الجهاز السياسي للولايات المتحدة (Van Riper, 1958, P. 42) ويمكن أن يقال الشيء نفسه عن الخدمة المدنية في الولايات والمدن، خاصة المدن الكبيرة حيث ازدهرت «ماكينات» الحزب وأصبح الرؤساء هم الذين يحكمون (Freedman, 1994) وكمثال لذلك فإن غايات (ماكينة) تاماني Tammany سيئ السمعة بمدينة نيويورك خلال أعوام (١٨٨٠) كانت كما يلي: لكي ترشح ممثلين للوظيفة (للمنصب العام) ومن ثم اكسب الانتخابات. وأنه بمجرد

حصولك على السلطة فإن «المنظمة» تتمتع بما يسمى (بولاية الرعاية) (Patronage (Feast) (Riordon, 1963, P. Xil).

وكان جورج واشنطن بلونكيت (George Washington Plunkitt) قائداً لمقاطعة تاماني (Tammany) أو أنه كان رئيس حراس، وهو الذي شرح بكل (مباهاة) «فلسفته» السياسية لوليم ريوردون William Riordon الطابع لجريدة نيويورك إيڤننج بوست New York Evening Post وذلك في سلسلة لقاءات أجراها تقريباً نهاية القرن. وقد وصف بلونكيت بألفاظ منمقة المنطق وراء نظام الفنائم بالقول:

«ما الحكومة النيابية على كل حال؟ هل هي مزيفة حقاً أو خدعة؟ إنها حكومة من الشعب وإلى الشعب، وإذا لم تكن مزيفة كذلك، فلماذا إذن لا يطاع صوت الشعب وأن يشغل رجال تاماني Tammany جميع المناصب؟ نحن نقف كما وقفنا دائماً، نقف مع مكافأة الرجال الذين نالوا أو حققوا النصر.. أولاً إن هذا القطر العظيم المتألق قد تم بناؤه من قبل الأحزاب السياسية وثانياً، إن الأحزاب لا يمكن أن تتماسك إذا كان أعضاؤها (العاملون بها) لا يحصلون على المناصب حين يفوزون وثالثاً، إذا تحطمت الأحزاب إلى قطع فإن الحكومة التي قاموا ببنائها يجب أيضاً أن تتقطع إرباً» (Riordon, 1963, Pp 12-13).

إصلاح الخدمة المدنية، الكفاءة الحيادية بالحكومة Civil Service Reform: Neutral Competence In Government

إن نظام الرعاية السياسية بالولايات المتحدة الذي دافع عنه بلونكيت (Plunkitt) أصبح مرتعاً للمستويات العالية من الكسب غير المشروع والفساد. وقد استهدف النظام للإصلاح من قبل أنصار الحركة التقدمية بأواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين. وكان لتلك الحركة أهداف سياسية كثيرة، ولكن كان في مقدمة أجندتهم هو تحطيم ماكينات أو (أدوات الحزب) التي كانت تدير المدن الرئيسية للأمة. وفي نظر الإصلاحيين، فإن تلك الأدوات شجعت ما استحك من الفساد المنتشر وعدم الكفاءة الإدارية والتبديد، وتجاهلوا - أي الإصلاحيون - المصالح الشرعية للأقليات الانتخابية في حين يثقلونهم كثيراً بالضرائب. ويضم المدافعون عن أجندة الإصلاح أعضاء من المصارف والقطاع التجاري، ومجموعات (من ذوي) الدخل المتوسط والعالي، والأعداد المتنامية من الجامعيين المدربين والمهنيين. ويطالب المدافعون عن إصلاح الخدمة المدنية بالبنية

التحتية المستقرة لنشاطاتهم التجارية «وأن يأخذوا زمام السلطة من الطبقات الدنيا والرؤساء الإيرلنديين». وهكذا فقد ساعدت المصالح الاقتصادية والسياسية الشخصية، في تحفيز وتنشيط حركة الإصلاح، إلا أن القوى الرئيسية التي فجرت إصلاح الخدمة المدنية هي ذلك الغضب الأخلاقي ضد الأطماع المتناهية لرجال الغنائم (Freedman, 1994, P. 17).

وبالدعوة للكفاءة الحيادية (Neutral Competence) باعتبارها القيمة الجوهرية بالخدمة العامة، فإن دعاة إصلاح الخدمة المدنية سعوا إلى تحطيم عنصر خامس حرج في قاعدة الماكينة (الآلة الحزبية) المتمثلة في سلطة الانتخاب والرقابة الإدارية - أي نظام الرعاية (Patronage). وأن رجالاً مثل بلونكيت (Plunkitt) يريدون أن يكون لهم العذر في الانزعاج (Schiesl, 1977). ويحاول الإصلاحيون إجراء تغيير أساسي للمظهر السياسي (الخريطة السياسية)، وبمرور الوقت، فإنهم كانوا أكثر توفيقاً في الحد من نطاق الرعاية في الخدمة العامة.

وبالتأكيد إن بلونكيت Plunkitt كان سيتفق مع لويس باول Lewis F. Powels's قاضي المحكمة العليا للولايات المتحدة في اعتراضه (على قرار الحكومة) في قضية الرود ضد بيرنز (Elrod V. Burns) عام ١٩٧٦ إذ حدث في هذا القرار أن غالبية أعضاء المحكمة العليا قرروا أن فصل الموظفين من غير «صانعي السياسة» فقط بسبب انتمائهم لحزب سياسي ينتهك حقوقهم بموجب التعديل الأول (في الدستور). وإن باول (Powell) على كل حال، اعترض بقوله إنه من السذاجة التفكير في أن دافع النشاطات السياسية هو «بعض المصالح الأكاديمية في الديمقراطية» أو دافع آخر بالخدمة العامة. وصرح «أنه في معظم الحالات، كما يعرف ذلك كل سياسي أن الأمل في بعض المكافآت يولد زخماً كبيراً من النشاط السياسي المحلي الذي يدعم الأحزاب» وختم باول Powell قوله «إن التاريخ والممارسة الطويلة التي تسود البلاد بطولها تدعم الرأي في أن ممارسات التوظيف على نظام الرعاية تخلق إسهاماً ملموساً بقدر كاف للتوظيف العملي لنظامنا الديمقراطي ليساند التدخل المتواضع نسبياً للحقوق بموجب التعديل الأول في الدستور. إن بلونكيت (Plunkitt) لم يكن يرى خطأ في منطقته، لكن القاضي باول (Powell) كان مع الأقلية، وأن (قضية) الرود ضد بيرنز Elrod V. Burns كانت أحد قرارات المحكمة التي أخيراً حددت دستورياً الرعاية المقبولة للمواقف التي أبانت فيها أن سلطة التوظيف تقتضي ضرورة أن يكون (الشخص) عضواً في حزب سياسي معين مما يعتبر مؤهلاً مهماً لأداء الواجبات

الملازمة للوظيفة. ومن خلال هذه القرارات، وبخاصة (في قضية) برانتي ضد فينكل (Branti V. Finkel) عام ١٩٨٠، وروتان ضد الحزب الجمهوري لولاية النيو (Rutan V. Republican Party Of Illionois)، فإن المحكمة قد وضعت أساساً دستورياً لمبدأ الجدارة (دانيال) (Daniel, 1992).

تطبيق المقدرة الحيادية مع نظم الجدارة Implementing Neutral Competence With Merit Systems

إن الديمقراطية الأمريكية والمساواة (بين الموظفين) قد ساندت تاريخياً مفهوم أو مقولة أن الأفراد ينبغي أن يحصلوا ويحافظوا على الوظائف الحكومية على أساس قدرتهم النسبية وأدائهم. وبالمثل، فإن الاعتقاد أن الكفاءات مثل المركز الوظيفي والدخل اللذين ينبغي أن يحققهما الفرد، وجد مساندة شعبية واسعة. كما أن إدارة القانون بعيداً عن المنفعة الخاصة والحزبية يلقى تقيماً عالياً. وبالنسبة لوظائف شئون الموظفين فإن هذه المعايير أو القيم هي الأساس لمبدأ الجدارة. إن تأسيس وبناء نظم إدارة شئون الموظفين على أساس مبدأ الجدارة كان لها الأسبقية في أجندة المنادين الأوائل بإصلاح الخدمة المدنية.

وينص مبدأ الجدارة، من حيث التطبيق أن التعيينات والترقيات ونشاطات شئون الموظفين الأخرى ينبغي تأديتها حصرياً على أساس المقدرة النسبية والأداء الوظيفي. وكانت تعني هذه الفكرة في العادة إدارة امتحانات تنافسية لتقييم المؤهلات. والنقاط التي تنتج عن الاختبارات المستهدفة تستخدم حينئذ في ترتيب المتنافسين. وبالنسبة لنشاطات شئون الموظفين الأخرى مثل زيادة الراتب، التخفيض في العمالة، والفصل، فإن الافتراض كان دائماً أن نظام الجدارة (من منظور) المخدم يمكن أن يتقرر عن طريق تقييم الأداء، وأن يتم بهذا الأسلوب معاملة الموظف أو الوظيفة وإن نظم شئون الموظفين الحكومية التي تقوم على هذه القيم والافتراضات يطلق عليه «نظم الجدارة». وبألفاظ جلين ستول (O. Glenn Stahl). إن نظام الجدارة بمعناه الكبير يعني في الحكومة العصرية نظاماً لشئون الموظفين تكون فيه الجدارة المقارنة (Comarative Merit) أو الإنجاز هو الذي يحكم اختيار الأفراد وتقدمهم في الخدمة، وأن تسهم بموجبه شروط ومكافآت الأداء في الكفاءة واستمرارية الخدمة (Stahl 1962, P.28).

وبعد عدة مبادرات لم تتجح، على المستوى الفيدرالي، فقد أصدر الكونجرس في عام ١٨٨٣ تشريعاً بوضع أساس لنظام جدارة بدائي (Rudimentarymerit System).

حيث صدر قانون بندلتون Pendleton Act بعد عام من إصابة الرئيس جارفيلد (President Garfield) بطلق ناري من قبل أحد العاطلين.

إن سبباً مباشراً لكنه أقل تأثيراً لصدور هذا القانون هو خوف المرشح الجمهوري أن يكون الرئيس القادم من الحزب الديمقراطي والذي سوف يزيح جميع شاغلي الوظائف من (أنصار) الحزب الجمهوري. وقد طالب القانون بنظام جدارة يقوم على ثلاثة مفاهيم متداخلة هي (١) امتحانات تنافسية ومفتوحة تكون أساساً للاختيار (٢) الحياد السياسي من قبل الموظفين (٣) الأمن النسبي في الوظيفة، والذي يعني أن فصل الموظفين لا يتم إلا بسبب يتصل بعمل محظور أثناء تولي المنصب، وألا يتم فصل الموظفين لأسباب سياسية. إن انتصار دعاة الإصلاح، برغم أنه كان حداً فاصلاً في تاريخ الخدمة المدنية بالولايات المتحدة، لم يكن في حينه انتصاراً كاسحاً في تأثيره. وبداءة، فإن القانون غطى فقط نحو ١٠٪ من الوظائف في الجهاز التنفيذي. وقد تضمن القانون شروطاً تسمح على كل حال بتوسيع نطاق تطبيقه بموجب أوامر رئاسية، وأنه بحلول عام ١٩٥٢ فإن أكثر من ٩٠٪ من وظائف العمالة الفيدرالية قد شملها نظام الجدارة.

إن الإدارة (الجهاز) التي أنشئت لتطبيق قانون بندلتون Pendleton Act كانت هيئة تتكون من الحزبين هي لجنة الخدمة المدنية (The Civil Service Commission) وذلك بدلاً عن جهاز تنفيذي رقابي. ويعني هذا أن لجنة الخدمة المدنية تتمتع باستقلالية كبيرة عن الرئيس وذلك في صنع السياسة الخاصة بها، وفي النشاطات الإدارية اليومية. ومع ذلك فإن لجنة الخدمة المدنية كانت بعيدة عن الاستقلال الذاتي بسبب أن أعضائها الثلاثة يتم تعيينهم من قبل الرئيس، وبتمعيد مجلس الشيوخ The Senate وأنه أو أنها (بصلاحياته/بصلاحياتها) يمكن عزلهم. كما أنها السلطة في التصديق على قوانين ولوائح الخدمة المدنية التي توصي بها هيئة الخدمة المدنية قبل تطبيقها. وشرط آخر رئيسي هو سلطة الرئيس في وضع وظائف أخرى تحت نظام الخدمة المدنية المصنفة (Classified Civil Service) أو نظام الجدارة، وأيضاً له السلطة في شطب وظائف من خضوعها لنظام الجدارة.

نشرة Bulletin:

أبدى القاضي برينان (JUSTICE BRENNAN) الرأي في محكمة روتان (RUTAN) «يحصل الحزب المنتصر فقط على تلك الغنائم التي يمكن الحصول عليها دستورياً». فالتعديل الأول (FIRST AMENDMENT) يمنع موظفي الحكومة من فصل أو التهديد بفصل مستخدمين عموميين (حكوميين) فقط لأنهم غير مؤيدين للحزب الذي في السلطة، إلا إذا كان الانتساب للحزب مطلباً ملائماً للوظيفة المعينة. وندعو نحن اليوم لتقرير دستورية عدد من ممارسات الرعاية السياسية وتقرير ما إذا كانت ممارسات الترقية والفصل والاستدعاء (للخدمة) وقرارات الاستخدام التي تختص بالمستويات الدنيا من المستخدمين العموميين تبني على أساس دستوري يقوم على الانتماء الحزبي وتأييده. ونحن نقرر أن مثل هذه الممارسات لا تعتبر دستورية.

نشرة Bulletin:

يطالب قانون بندلتون في القسم (١٢) منه بأنه لا يسمح لأي شخص في أي غرفة أو مبنى مأهول لأداء مهام رسمية من قبل أي موظف أو مستخدم للولايات المتحدة، يجيء ذكره في هذا القانون... لايسمح له أن يفري بأي أسلوب مهما كان، أو باستلام أي مساهمة مالية أو أي شيء آخر ذي قيمة لغرض سياسي مهما كان ذلك الغرض .

(المصدر: 22 (1883 STAT.27))

بمجرد أن بدأت حكومات الولايات والمحليات بتطبيق نظم الجدارة، فإنها اتجهت لاتباع نفس أسلوب الحكومة الفيدرالية، فأنشأت لجاناً أو مجالس لإدارة تلك النظم وقد كان تمويل نظم الجدارة الأولى ضعيفاً وكان هناك صراع حول استمراره (وأن كثيراً من محتويات الجدارة لم يكتب له البقاء طويلاً). وفضلاً عن ذلك فقد كانت نظم الجدارة محدودة التطبيق، مع ضعف في المعايير. وكان المتقدمون في الأساس يخضعون لاختبارات روتينية ويقومون بحفظ سجلات المستخدمين، مع مهام أخرى بسيطة. كما أن وظائف اللجان - لجان الخدمة المدنية - كانت تشغل بالكتابة في معظم الأحوال، وكان هؤلاء الكتبة مهتمين بأعمال شئون الموظفين الروتينية.

وكانت ولاية نيويورك (New York) أولى الولايات التي تبنت تشريع الخدمة

المدينة بتطبيق مبدأ الجدارة في عام ١٨٨٣، وتبعتها في ذلك ولاية ماسوتشوتس (Massachusetts) في عام ١٨٨٤. ويتضح النجاح المحدود لحركة الإصلاح على مستوى الولاية في حقيقة أنه لم يصدر تصديق بقوانين ولائية جديدة لإصلاح الخدمة المدنية خلال العشرين عاماً التالية. وأن بلدية البني Albany وبلدية New York هما أولى البلديات التي طبقت نظام الجدارة (عام ١٨٨٤). وأنه خلال أعوام (١٨٩٠) كانت مدن ميلواكي (Milwaukee) وفيلادلفيا (Philadelphia) ونيو أورليونس (New Orleans) وسياتل (Seattle) جميعها من المدن التي صادقت على تعديلات دستورية أدت إلى وضع قوانين للخدمة المدنية. وكانت أول مقاطعة فعلت ذلك مقاطعتي كوك (Cook County) والينوي (Illinois) وذلك في عام (١٨٩٥).

وبينما كانت جماعات أو أجهزة وأحزاب الإصلاح تتصارع حول السيطرة على مدن ومقاطعات القطر كان من غير النادر ظهور واختفاء نظم الجدارة اعتماداً على نتائج الانتخابات. وكادت اللجان التي تم تكوينها في الإدارات الداعية للإصلاح أن تصبح في الغالب جبهات للفنائم حين تكون للجماعات السياسية اليد العليا (Aronson, 1973, P. 38). وكمثال لذلك، كانت الوظائف في شيكاغو Chicago هي شريان الحياة Lifeblood للمنظمة الديمقراطية بمقاطعة كوك (Cook) منذ .. أوائل العام ١٩٣٠م. وأنه في ذروة الجماعات أو الأجهزة السياسية في سنوات دالي (Daley) من (١٩٥٥-١٩٧٦) كانت جميع الوظائف التي تخضع للرعاية (السياسية) تحت السيطرة الشخصية لريتشارد دالي (Richard J. Daley). وكانت تخصص للدائرة وأعضاء لجان الدائرة الانتخابية بحسب نفوذ الفرد من أعضاء تلك اللجان وعدد الأصوات التي أفرزتها وتلقفتها دائرة جماعات المرشحين (Freedman, 1994, P. 39).

وبرغم أن إعداد نظم الخدمة المدنية التي تقوم على مبدأ الجدارة استمرت في التوسع خلال (١٩٠٠-١٩٣٠) ولو شكلياً على الأقل لكن ظل نطاق نشاطاتها محدوداً. إن «الجدارة» في أحسن الأحوال قد جعلت من المؤكد أن يتم تعيين المستخدمين العموميين عبر امتحانات دخول تنافسية، وأنهم ممنوعون من الانخراط في العمل الحزبي السياسي، وأنهم يعوضون حينذاك على أساس «الأجر المتساوي للعمل المتساوي» (Equal-Pay-For-Equal-Work). وعملياً فإن قليلاً من الانتباه - إن حدث ذلك - تم توجيهه إلى العلاقة المحتملة بين ممارسات شئون الموظفين وإنتاجية وفعالية التنظيم. وخلال هذه الفترة، فإن كلاً من مدخل الإدارة العلمية Scientific Management وحركة مبادئ الإدارة (Principles Of Administration) قد كان لها

الأثر في فكر الكفاءة في الحكومة (Merrill, 1960) وأصبح أثرهما على كل حال ضئيلاً على إدارة شؤون الموظفين. وإداريو نظم الجدارة في معظم الأحوال يركزون على "استبعاد (الأوباش) بعيداً (Keeping The Rascals Out) عن طريق التقليل الشديد لدور المديرين التنفيذيين (Line Managers) في قضايا شؤون الموظفين.

إدارة شؤون الموظفين الإيجابية Positive Personnel Administration:

فجر نمو الحكومة الفيدرالية الذي حدث خلال فترة الكساد الاقتصادي بعد (١٩٣٠-١٩٤٠) والحرب العالمية الثانية (١٩٤١-١٩٤٥) حيث جاوز في نموه السريع مقدرة لجنة الخدمة المدنية (Csc) على معالجة عمليات شؤون الموظفين اليومية. فقد كان عدد المستخدمين بالحكومة الفيدرالية نحو ٤٠٠,٠٠٠، وفي عام ١٩٤٠ ارتفع هذا العدد إلى مليون مستخدم، وعام ١٩٤٥ وصل إلى أكثر من ٣.٥ ملايين. حيث بلغ مجموع المستخدمين بالولايات والمحليات في عام ١٩٣٥ أقل من ٣ ملايين. وخلال التوسع الدراماتيكي الذي أجراه الرئيس فرانكلين روزفلت (President Franklin D. Roosevelt) في حجم الخدمة المدنية المصنفة Classified Civil Service لتشمل أيضاً وكالات الصفة الجديدة (The New Deal) حيث أصبح جلياً أن كثيراً من عمل اللجنة لا بد أن يفوض إلى مستوى الوكالات. لقد أصبحت اللجنة كعق الزجاجة وأن هذه الحقيقة العملية، سويماً مع الإقرار أن إدارة شؤون الموظفين ذات المهارة قد تساعد الوكالات للعمل بكفاءة أكثر، أدى إلى إصدار القرار التنفيذي رقم (٧٩١٦) عام ١٩٣٨ من قبل الرئيس روزفلت Executive Order مطالباً مختلف المصالح بإحداث مكاتب لشؤون الموظفين يعمل بها موظفون مهنيون متخصصون.

ويعتبر الأمر الذي أصدره روزفلت من الناحية التاريخية مؤشراً بتطبيق أو (ظهور) إدارة شؤون الموظفين (الحديثة) (U.S Library Of Modern Personnel Administration) (Congress, 1976, Pp 258-260) وتعني كلمة «الحديثة» في هذه الحالة توسيع مستوى وحدات شؤون الموظفين بالمصالح وتحسين كفاءة الخدمات التي تقدمها تلك الوحدات مثل تصنيف الوظائف، وإدارة اختبارات المتقدمين للعمل وحفظ السجلات. وتعني أيضاً أن مسؤوليات لجنة الخدمة المدنية (Csc) يمكن أن تتحول نحو وضع السياسات، والبحوث والتطوير وتقييم البرامج. وبسبب أن هذه الصلاحيات تتطلب أن تقوم كل من لجنة الخدمة المدنية (Csc) ومكاتب شؤون الموظفين المصلحية بتطوير خبراتهم (المهنية) عبر موضوعات واسعة، لذلك بدؤوا بتعيين خريجي الجامعات بدلاً عن الكتبة. وتدرجياً أصبحت إدارة شؤون الموظفين أكثر مهنية وتخصصاً.

وبدأ مفهوم إدارة شئون الموظفين كأداة أو كذراع للإدارة يرشح ليس فقط هي الحكومة الفيدرالية لكن أيضاً في بعض الولايات والمحليات. وزادت الحرب العالمية الثانية من الضغط على مكاتب شئون الموظفين المصلحية لكي تكون ذات استجابة وتدعم ما حولها. وبنهاية الحرب، فإن إدراك إدارة شئون الموظفين بوصفها نشاطاً روتينياً بمحتوى فني محدود وعلاقة بسيطة باحتياجات الإدارة قد انتهى إلى الزوال من قبل رواده الممارسين وأيضاً من قبل الباحثين (Students) في الإدارة العامة. وهكذا، وبنهاية العام (١٩٤٠) كان سايمون (Simon) وسميث بيرج (Smithburg)، وتومبسون (Thompson) (١٩٥٠) يستعدون لإعداد كتابهم المرجعي (Textbook) الذي أصبح واسع الانتشار وقولهم «إن أخصائي شئون الموظفين يتعاملون مع أمور ذات أهمية عظيمة على المدى الطويل للمنظمة» (P. 312).

واستمر تعريف إدارة شئون الموظفين يأخذ في البروز سويماً مع تعاظم أهمية الكفاءة والإنتاجية. وأصبح مجال شئون الموظفين في الفترة بين ١٩٤٥-١٩٦٠ أكثر توجهاً نحو الأفراد وأقل تركيزاً على تطبيق التعليمات والقوانين. وبالضرورة كما ظهر للعيان نقدان يتصلان بمدخل إدارة شئون الموظفين قبل الحرب. أولاً، تزايد في الاتجاه نحو المهنية واتباع عمليات شئون الموظفين من منظور رسمي، وبرغم أن ذلك كان ذا كفاءة، إلا أنه كثيراً ما تسبب في إحباط الموظفين على المستوى التنفيذي الأول (Line Officials) الذين كان ينصب اهتمامهم على تحقيق غايات المصلحة/الإدارة أو المنظمة، وقد اكتسبت مكاتب شئون الموظفين سمعة لدى المديرين التنفيذيين على أنها مركز للبيروقراطية (Bureaucratization) حيث القوانين والإجراءات هي ذات كل الأهمية. ثانياً، كان أخصائيو شئون الموظفين يميلون نحو تبني تعريف قانوني لمسئولياتهم، وتجاهلوا بذلك تداعيات تنامي المعلومات حول العوامل الاجتماعية والسيكولوجية ذات العلاقة بالأداء والإنتاجية في المنظمات. وكان هذا النوع من النقد أمراً محتوماً، مع افتراض تزايد الطبيعة الفنية لوظيفة شئون الموظفين، وإنشاء مكاتب لشئون الموظفين يعمل بها أخصائيون. وإن أولئك الذين يقومون بأدوار استشارية Staff Roles يمارسون في العادة سيطرة كبيرة بسبب أنهم يحتكرون الخبرة التي هي ضرورية لإدارة أو معالجة سياسات وإجراءات هي معقدة في معظم الأحوال. وجرت العادة أن لدى أخصائيي شئون الموظفين بالقطاع العام السلطة القانونية والتنظيمية Organizational لتطبيق وإصدار القوانين التي ينبغي أن يتبعها المديرون. ومع ذلك، وكجزء من الاتجاه الذي يمكن أن ينتهي على المستوى الفيدرالي في قانون إصلاح

الخدمة المدنية لسنة 1978 (Civil Service Reform Act, 1978) فقد كانت هناك دعوات تسمع خلال أواخر الخمسينيات ١٩٥٠ تنادي بالمرونة Flexibility والتوجه نحو منظور الإدارة الشمولي Management Oriented.

وبالنسبة لمجال النقد الثاني، فإن أخصائيي شئون الموظفين لم يكونوا ألبتة ذوي اتجاهات نحو الأفراد (اتجاهات تتسم باعتبار الموظف إنساناً) People Oriented. وركزوا على المهام اليومية، يطبقون فيها مهاراتهم الفنية لكنهم لم يبدوا اهتماماً كبيراً بتطوير مدخل لقياس شامل لتنمية وإدارة الموارد البشرية للمنظمة. وكان لمدخل العلاقات الإنسانية قبل الحرب العالمية الثانية أثرٌ محدودٌ في إدارة المنظمة بالقطاع الخاص: الأمر الذي لم يكن حاصلاً بالقطاع العام (Roethlisbergery Dickson, 1939).

وبدأ هذا الوضع في التغيير بعد الحرب حيث برز الاتجاه نحو لهجة الاهتمام بالأفراد (Accent-On-People) يجد موالين له. واعتقد هؤلاء أي المدافعون أن منظور العلاقات الإنسانية يمكن تطبيقه على وظيفة شئون الموظفين بالطرق المحددة التالية:

- الاهتمام بالعوامل الاجتماعية والنفسية في مجال الإنتاجية مثل القيادة الإشرافية، الحوافز، وتصميم الوظائف، تجهيزات العمل Work Settings.

- تركيز الانتباه على المهارات السلوكية، وكذا المهارات الفنية والفرق التي يديرها الأفراد لتنمية إمكاناتهم، وليعملوا بفعالية في مكان العمل. وهذا يتضمن تعزيز الرضا الوظيفي والالتزام بغايات المنظمة عبر أوضاع عمل مجزية من الناحية النفسية وأيضاً أساليب إدارية داعمة، وفرص لتطوير المستقبل الوظيفي والتدريب.

- الإقرار بأهمية الإشراف الفعال على المستوى الاجتماعي والنفساني. والمشرفون هم عادة النقطة الأولى التي يتلاقى فيها العاملون بالمنظمة، لذلك فإنه من الأهمية بمكان أن يكون المشرفون على استعداد لمعالجة مدى واسع للعمليات الشخصية والتي ترتبط بالجماعات والتي يمكن أن تؤثر في معنويات العاملين والإنتاجية. وبناء عليه، فإن أخصائيي شئون الموظفين ينبغي أن يكونوا قادرين على تقديم مثل هذا الدعم عن طريق البرامج التدريبية وبرامج أخرى تصمم لتساعد المشرفين ليكونوا ذوي فعالية من المنظور الإنساني والفني على حد سواء.

- زيادة قاعدة المعرفة بإدارة شئون الموظفين وبمعنى آخر، ينبغي أن يكون هناك بعض أخصائيي شئون الموظفين يجرون بحثاً في الآثار الاجتماعية والنفسية لسياسات

وممارسات شئون الموظفين. وإن مثل هذه البحوث التطبيقية، ضرورة حيوية إذا قدر لإدارة شئون الموظفين أن تكون راسخة الأصول في تفهم الجانب الإنساني في المنظمات.

- الحاجة إلى عاملين في شئون الموظفين يكون لديهم خلفية واسعة من التدريب والخبرة لتفهم السلوك الإنساني. وأن قيمة أخصائي شئون الموظفين، ينبغي إذن ألا يكون الحكم عليها فقط بالسيطرة على الجوانب الفنية مثل تصنيف الوظائف والاختبارات، ينبغي أيضاً أن يكون قد نال دروساً في نظرية العلاقات الإنسانية وتطبيقاتها العملية.

وحدث تقدم بحلول عام ١٩٦٠، على المستوى الفيدرالي وعدد متزايد من الولايات والإدارات المحلية، وذلك بجعل نظم شئون الموظفين أكثر مهنية، وأفضل صلة باحتياجات الإدارة وأكثر تنامياً من منظور «إدارة الموارد البشرية». وأن مفهوم شئون الموظفين العامة (الحكومية) كما هو وارد في الكتب المدرسية، والمجلات، وتوصيات الجمعيات المهنية واللجان، يدعم بشدة جميع هذه القيم بالإضافة إلى مبدأ الجدارة. وعلى كل فإنه قد حدث تقدم نحو تحقيق تلك القيم عملياً. ولا يزال هناك أمر خاضع للرأي، وهو أن نظام الرعاية عند كثير من الحكومات مازال مهيمناً ويعتبر طريقة مقبولة لأداء الأعمال.

قام الكونجرس في عام ١٩٤٠ بتعديل قانون الضمان الاجتماعي لسنة 1935 (Social Security Act, 1935) مطالباً بتطبيق نظم شئون الموظفين القائمة على الجدارة في الوكالات التي تدير اعتمادات الضمان الاجتماعي (SSA) وتم بهذه الطريقة الضغط على تطبيق الجدارة، وتوسع ذلك الضغط ليشمل السلسلة أو المصفوفة العريضة من الإعانات الفيدرالية للولايات والمحليات التي تطورت خلال الأعوام ١٩٦٠ و ١٩٧٠. وبالمثل فإن منع النشاط الحزبي في معظم الولايات غطى فقط الوكالات التي تدير اعتمادات (مالية) فيدرالية بحسب نص تعديلات ١٩٤٠ لقانون هاتس Hatch Act. وأخيراً، فإنه حتى أكثر نظم الجدارة غير الحزبية أصبحت انطوائية أو ذات نظرة داخلية وغير متجاوبة لكثير من اهتمامات الإدارة.

وخلال أعوام ١٩٦٠ و ١٩٧٠، فإن سلسلة من الأحداث ذات الارتباط بإدارة شئون الموظفين العامة (الحكومية) قد توسعت على كل حال بدرجة ملموسة، وقد ساعد هذا

التطور في الإدراك الأكثر للأهمية المحورية لإجراءات وعمليات شئون الموظفين للإدارة الحكومية بشكل عام. كما أن قيام النقابات (والاتحادات) والمساومات الجماعية (Collective Bargaining)، والتوسع في حقوق الموظفين العموميين (الحكوميين) بموجب الدستور، وظهور برامج تكافؤ الفرص الأساسية. والعمل الإيجابي، إن جميع هذه التطورات كان لها الأثر الكبير على سياسة وإدارة شئون الموظفين في القطاع العام. وسوف يتم النظر بإيجاز في كل من هذه المسائل في الأجزاء التالية من الكتاب.

المساومات الجماعية في الحكومة Collective Bargaining in Government؛

إن حالة المهنة التي سادت الكتب المدرسية لشئون الموظفين في الخمسينيات (١٩٥٠) تعتبر مهترئة (أو على الأقل تعتبر غير شاملة بشكل كبير) وذلك في ضوء التغييرات التي حدثت خلال السنوات العشر التالية (الخمسينيات). ومن هذه التغييرات الانتشار السريع للمساومات الجماعية (Collective Bargaining) في القطاع العام - عملية يتفاوض من خلالها ممثلو المخدم وممثلو الأشخاص المستخدمين حول عقد (العمل) الذي يحدد علاقات وشروط الاستخدام، وكان تفكير معظم إداري نظام الجدارة قبل عام ١٩٦٠ أن المساومات الجماعية شيء غريب على القطاع الخاص وليس له مكان بالحكومة. وبالتجربة، أصبح لديهم اطلاع أو تألف بسيط بالمساومات الجماعية؛ وذلك تقديراً لأهميتها المؤسسية لنظام يتحكم داخلياً في إدارة الأعمال الخاصة. وقد رأوا في ذلك خطراً حقيقياً لمبدأ الجدارة واعتقدوا أن الغاية غير المنصوص عنها من قبل قادة النقابات كان الغرض منها إزالة قوانين ولوائح الخدمة المدنية واستبدالها باتفاقيات يتم التفاوض بشأنها تحت تهديد الإضرابات وأعمال أخرى تؤدي إلى تعطيل الخدمات العامة (الحكومية).

ويرى الكثيرون من إداري شئون الموظفين، أن الاتحادات (النقابات) لمستخدمي الحكومة والمساومات الجماعية هما في ذات نوعية أو درجة نظام الفنائم (Spoils) وهو شيء ينبغي مقاومته بعنف على المستوى القانوني، والتشريعي والتنظيمي. وعلى كل، فإنه بحلول ١٩٦٨ أسست المحاكم الفيدرالية بصلابة أن التعديل الأول للدستور (The First Amendment) قد احتفظ بحق المستخدمين العامين في تكوين والانضمام إلى الاتحادات. وأصدرت المحاكم حكمها أيضاً أنه ليس للعمال العامين (الحكوميين) حق دستوري للمساومات الجماعية أو للإضراب ضد مخدمهم - أي ضد الحكومة -

والأكثر أهمية على كل حال، هو أن المحاكم اقتنعت بعدم وجود سبب دستوري حول ما يمنع المستخدمين العموميين من المساومات الجماعية، وهكذا أصبح الخيار سياسياً بالضرورة، وأن المشرعين في الولايات يمكنهم إصدار قوانين تطالب المحليات للتعاطي مع المساومات الجماعية، أو حرمانها أو أي عمل بين ذلك - أي السماح أو الحرمان. كما أنه يجوز للولاية الصمت وتكون بذلك قد جعلت المساومة الجماعية خياراً محلياً. ويمكن للسلطة التشريعية في الولاية أن تقرر عما ينبغي للولاية أن تدخل في مساومات جماعية مع أو البعض من عمالها. وأن المستخدمين المنضوين في تنظيمات لهم في كثير من الولايات الأثر السياسي الفعال (وأن الاتحادات استقبلت بحفاوة من قبل العمال الذين رأوا أن رواتبهم وامتيازاتهم تقل عن تلك التي بالقطاع الخاص) وقد أحدثت المساومات الجماعية خلال العشرين سنة التالية تغييراً (دراماتيكياً) كبيراً في مجال إدارة شئون الموظفين.

وتعتبر ولاية ويسكونسن (Wisconsin) الولاية الوحيدة التي أصدرت تشريعاً في عام ١٩٥٩ يطالب البلديات (باعتبارها المخدّم) أن تدخل في مساومات جماعية مع العمال المنضوين في اتحادات. وليس هناك ولاية (أخرى) دخلت في مساومات مع مستخدميها. وعلى المستوى الفيدرالي لا يوجد قانون، أو أمر تنفيذي (من الرئيس) يسمح بالمساومات الجماعية أو أي سياسة حول العلاقات العمالية على صعيد الحكومة. وفي تباين شديد، فإن معظم العمال غير الزراعيين بالقطاع الخاص تم في عام ١٩٣٧ توفير ضمان بحقوقهم في المساومات الجماعية بموجب القانون الوطني للعلاقات العمالية والذي عرف أيضاً بقانون واجنز The 1935 National Labor Relations Act (Nlra, Knownaswagner Act) وقد ساند الرئيس روزفلت (Roosevelt) القانون الوطني للعلاقات العمالية في الوقت الذي عبر فيه عن معارضة قوية لأي شكل من أشكال المساومات الجماعية في الحكومة الفيدرالية.

والوضع الحالي مختلف تماماً. فإنه بحلول عام ١٩٨٥ كانت (٤٠) ولاية ومقاطعة كولومبيا (District Of Columbia) لديها تشريع أو أوامر تنفيذية (Executive Orders) تنص على قيام أطر للمساومات الجماعية مع بعض أو جميع المستخدمين بها. وبالنسبة للحكومة الفيدرالية، فقد بدأ في العام ١٩٦٢ العمل بصفة محدودة للمساومات الجماعية، وهي الآن مطلب تشريعي في قانون إصلاح الخدمة المدنية لسنة ١٩٧٨ [علماء] أن العاملين في البريد كانوا يمارسون المساومات الجماعية منذ ١٩٧٠. وفي الواقع، وكما تمت الإشارة إليه في الفصل الأول، فإنه بينما تضاءلت نسبة

العمال غير الزراعيين بالقطاع الخاص المنضوين في اتحادات ويخضعون لعقود (عمل) تم التفاوض حولها إلى نحو ٩٪ في عام ٢٠٠٢. ارتفعت تلك النسبة إلى أكثر من ٤٠٪ في القطاع العام (الحكومي).

إن نصف العاملين بنظام الدوام الكامل (Full-Time) حالياً في جميع الولايات والحكومة المحلية هم أعضاء في منظمات المستخدمين بشكل أو آخر وتزيد نسبة المستخدمين المنضوين في تنظيمات كثيرة، حتى في وظائف (أو مهن) مثل التعليم، الطرق السريعة High Ways، الخدمات العامة، المستشفيات، الشرطة، المطافئ وخدمات الصحة العامة. ولم تعد المساومات الجماعية أمراً بدعاً في القطاع العام. وأنها أصبحت في كثير من الإدارات مظهراً مألوفاً ومقبولاً في مجال إدارة شئون الموظفين. إن إحدى النتائج البارزة للبيان هي مولد تخصص جديد داخل مجال شئون الموظفين أطلق عليه: علاقات العمل (Labor Relations) والمساومات الجماعية. حتى أصبح من المألوف وجود مكاتب لعلاقات العمل إما داخل إدارات شئون الموظفين أو كوحدات منفصلة، ويقدم الفصل السابع من هذا الكتاب مناقشة أكثر تفصيلاً عن دور الاتحادات والمساومات الجماعية بالقطاع العام.

توسيع دائرة الحقوق الدستورية للموظفين العموميين (الحكوميون) Expanding The Constitutional Rights Of Public Employees

منذ الخمسينيات (١٩٥٠)، قامت المحاكم الفيدرالية بدعم قوي للحقوق الدستورية للفرد من المستخدمين العموميين وذلك في مجال علاقات الاستخدام. وحتى وقت متأخر، في أواسط الخمسينيات (١٩٥٠)، حيث كان يسيطر على هذه العلاقة المخدّم (صاحب العمل)، والذي كان طليقاً ليفرض كثيراً من شروط العمل على العاملين وعليهم أن يقبلوا بها ليحتفظوا بوظائفهم. ومن الناحية التاريخية فقد أصدرت المحاكم حكماً بأن المستخدمين ليس لهم أي حقوق دستورية في الوظيفة. وهكذا فإنه حين يتم تحديد شروط الاستخدام، فإن المخدّم الحكومي (Public Employer) كان من الممكن، وكثيراً ما فعل ذلك، أن يحرم العمال حقوقاً مدنية وسياسية يتمتع بها جميع أولئك الذين يعملون بالقطاع الخاص.

وكمثال على ذلك، فإن الفقرات القانونية ذات العلاقة بالدعوى القضائية المناسبة بالتعديلات الخامسة والرابعة عشرة التي تمنع الحكومة من حرمان الفرد من حق الحياة، والحرية والممتلكات (Life, Liberty & Property) بدون إجراءات قانونية

واجبة، حيث تقرر أنها لا تنطبق على المستخدمين الذين يواجهون إنهاء خدماتهم، بسبب أن الخدمة الحكومية لا تعتبر من ممتلكات المستخدم، وأن المستخدمين ليس لديهم مصلحة في الحرية Liberty التي تتصل بقرارات الاستخدام، وأن سياسات الاستخدام العامة (الحكومية) بالطبع لا تتضمن الحرمان من الحياة (Life). وفي المقابل، فإن حرية التعبير قد تم تحجيمها وحصرها بسبب أنه كان ينظر إلى الخدمة الحكومية على أنها امتياز أكثر منها حق (Aprivilege Rather Than Aright). وقد سبق في عقود سابقة أن أعلن القاضي هولمز (Justice Holmes) في قضية تتعلق بحرية التعبير، أعلن "أن الشاكي قد يكون له حق دستوري للتحدث في السياسة، لكن ليس لديه حق دستوري ليكون رجل شرطة (Mcauliff. Mayor Apoliceman)". (Of New BEDford, 1892) وإن حرية التنظيمات Association أو الانضمام إلى التنظيمات قد تم حصرها بشدة، بمعنى أن المحكمة قد تمسكت بالمحظورات على كثير من أشكال المشاركة السياسية من قبل المستخدمين العموميين (الحكوميين) التي تضمنها قانون هاتش لعام ١٩٣٩ (Hatch Act of 1939) ونتيجة لذلك، فإن مجال المراجعة القضائية لأعمال أو نشاطات شئون الموظفين التي يقوم بها المديرون كانت محصورة جداً طوال النصف الأول من القرن العشرين. وكما كتب أحد المراقبين عام ١٩٥٩ "إنه من خلال تأكيد عدم وجود حق دستوري للخدمة العمومية (الحكومية)، فإنه أيضاً يمكن الاستنتاج أيضاً بعدم وجود حق دستوري في الخدمة العمومية (الحكومية) حيث لا توجد مطالب أساسية في الخدمة، لأن الخدمة من منظور الدولة هي امتياز وليس حق (Dotson, 1955 P. 87).

وفي أواخر الخمسينيات (١٩٥٠)، وتحت قيادة محكمة وارين (Warren Court)، أصدر القضاء الفيدرالي سلسلة من القرارات التي نسخت وبالتالي أنهت مبدأ الامتياز (The Doctrine Of Privilege) ذا الصلة بالخدمة العمومية (الحكومية). وبدلاً من ذلك، قررت المحاكم الفيدرالية مبدأ يسعى إلى حماية المصالح الدستورية الأساسية للمستخدمين العموميين (الحكوميين). وفي إطار إنهاء الخدمة أو الفصل منها، طبقت المحكمة المعيار التالي: كلما كانت هناك مصلحة أساسية، غير الاستخدام من جانب الولاية، مقترنة بفصل أحد المستخدمين العامين، فإن هذا المستخدم لا يمكن استبعاده بموجب أسس تعسفية أو بدون إجراءات محسوبة معتمدة لتقرير عما إذا كانت توجد لذلك أسس قانونية (Rosenbloom, 1971, P. 421). وبسبب ذلك فقد ضيق المحاكم من تصرف الإدارة بتوسيع دائرة بعض الحماية الدستورية، ووفرت

ضمانات للمستخدمين العموميين على كل مستويات الحكومة. ويقدم الفصل الثامن نقاشاً موسعاً عن حالة هذه الموضوعات وغيرها من الموضوعات ذات الصلة بما في ذلك القيود المفروضة على النشاطات السياسية للمستخدمين العموميين.

التحول من سياسات وممارسات شئون الموظفين المانعة إلى الشاملة From Exclusive To Inclusive Personnel Policies And Parctices

يبدو أن تعريفات الجدارة التقليدية بالخدمة العامة لم تترك مجالاً للاستخدام وغيره من نشاطات شئون الموظفين القائمة على أي شيء غير مؤهلات الفرد والأداء في الوظيفة. وعلى كل حال لقد كان ثمة تاريخ طويل ومعروف جيداً عن التمييز الموجه ضد الأقليات والنساء سويماً في القطاعين الخاص والعام. ففي الحكومة، تسببت نظم الرعاية كثيراً في استبعاد الأقليات في كثير من الإدارات، وبالممارسة، فإن مبدأ الجدارة طبق في حالات كثيرة فقط على الذكور من الجنس الأبيض. وإن جذور مثل هذا النوع من التمييز عميق الانتشار في الخدمة العامة الأمريكية. وقد أصدر الرئيس وودرو ويلسون (President Woodrow Wilson) الذي كان من أقوى المناصرين لإصلاح الخدمة المدنية كجزء من الأجندة التقدمية، أمراً للأفارقة الأمريكيين الذين استبعدوا إلا من الوظائف الدنيا menial Jobs بالخدمة الفيدرالية في محاولة للمحافظة على القاعدة الجنوبية للحزب الديمقراطي. والنساء أيضاً مثل الأقليات العرقية والعنصرية الأخرى انحصرت استخدامهن تاريخياً في وظائف المراتب الدنيا. وجرت العادة، أن فرصهن للعمل كانت محصورة بشكل كبير في وظائف الكتبة، والسكرتارية والوظائف الخدمية (التي عرفت بأعمال النساء بحسب المسمى المتحكم آنذاك).

لقد استمر إخفاق نظم إدارة شئون الموظفين العامة (الحكومية) في تأكيد المساواة الحقيقية في الفرص أو المساواة في فرص الاستخدام (Eeo) (Equal, Employment Opportunity) بدون مقاومة تذكر حتى ظهور حركة الحقوق المدنية في أواخر الستينيات. إن القيم الاجتماعية، وعدم تكافؤ فرص التعليم، واستبعاد الأقليات من العملية السياسية، والتمييز المتعمد من قبل إداري شئون الموظفين، كل ذلك أدى دوراً رئيساً في استبعاد الأقليات والنساء من الخدمة العامة باستثناء (وظائف) المستويات الدنيا. هذا، وإن المدخل السلبي لإدارة نظم الجدارة عزز من هذا النمط. فكما

أن الذين يديرون نظم الجدارة على نحو نموذجي دّلوا على أن التمثيل المتدني جداً لمجموعات الأقليات في الخدمة العامة، وتجمعهم بكثافة في وظائف المراتب الدنيا لم يكن خرقاً لمبدأ الجدارة: ذلك أنهم استندوا وحكموا على أنه مادام لا يوجد هناك تمييز علني أو صريح، فإن غياب الأقليات كان شئياً من سوء الحظ وليس بسبب خطأ في نظام الجدارة.

وفي حين ملاحظة وجود عدد كبير من حالات التمييز العلني/الصريح والتي يمكن توثيقها، إلا أن لجنة الخدمة المدنية للولايات المتحدة انتهت في تقريرها لعام ١٩٦٩ إلى القول إن إجراءات الخدمة المدنية "الجامدة" والعنصرية تسببت كثيراً في استبعاد مجموعة الأقليات. وقد استشهدت على ذلك بأمثلة كاستخدام اختبارات لم تختبر صحتها أو فعاليتها Unvalidated Tests ومؤهلات تعليمية صارمة، واستبعاد تلقائي لمن له سجل من الاعتقالات. وشددت اللجنة أيضاً على أن معظم الوكالات التي تطبق نظام الجدارة لم تقم بجهد فعال لاستقطاب الأقليات عن طريق الزيارة المنتظمة لكليات وجامعات السود (تقرير لجنة الخدمة المدنية للولايات المتحدة حول الحقوق المدنية، عام ١٩٦٩).

وفي الوقت الذي صدر فيه هذا التقرير، كان لحركة الحقوق المدنية تأثير كبير على السياسة العامة. فإن عدداً من قرارات المحاكم الصغرى القائمة على تعديل المادة الرابعة عشرة من الدستور The Fourteenth Amendment وعلى قوانين الحقوق المدنية لعامي ١٨٦٦م و ١٨٧١م أكدت بوضوح أن القضاء الفيدرالي يميل إلى بطلان ممارسات التمييز العنصري وفرض برامج العمل/النشاط الإيجابي إذا لم ينجح طوعية في فعل ذلك المستخدمون العموميون. كما أن قانون الحقوق المدنية لسنة ١٩٦٤، والذي قصد أصلاً تطبيقه على القطاع الخاص فقط قد تم تعديله في عام ١٩٧٢ ليغطي تطبيقه أيضاً القطاع العام. وإن الرؤساء جونسون، ونيكسون، وكارتر Presidents Johnson, Nixon & Carter أصدروا خلال هذه الفترة برامج للعمل أو النشاط الإيجابي (ضد التمييز) وكذلك قوانين ولوائح فيدرالية تطالب بتطبيق فرص الاستخدام المتساوية (EEO) وتصحيح العمل الإيجابي ضد التمييز بالنسبة للمقاولين بالقطاع الخاص والحكومات التي تتلقى اعتمادات فيدرالية. وعموماً، فإن فترة الستينيات (١٩٦٠) والسبعينيات (١٩٧٠) أبرزت تنامي شمولية سياسات وممارسات شؤون الموظفين العامة (الحكومية) كما أن المحاكم الفيدرالية فسرت أيضاً المحظورات في قانون الحقوق المدنية لعام ١٩٦٤ ليشمل التفرقة بسبب الجنس (ذكر أو أنثى).

وقرروا بوضوح، أن القرارات التي تخصص من تصنيف وظائف معينة فقط للرجال والنساء يجب أن يكون ذلك على أسس عقلانية، أو بسبب مهني ساري المفعول.

وتشمل برامج العمل الفعال بالضبط النساء وذلك في استقطابهن واستخدامهن ومبادرات تطوير مستقبلهن الوظيفي. وتبعاً لذلك، فالنساء الآن يتم توظيفهن لشغل الكثير من أنواع الوظائف التي كان يقال عنها في السابق إنها تتطلب جهداً كبيراً أو نحو ذلك مما هو غير ملائم لهن (مثل خدمات الشرطة والمطافئ). وأن كل أشكال التفرقة ضد النساء سواء كانت متعمدة أو من الناحية الاجتماعية التقليدية بما في ذلك التحرش الجنسي، جميعها أعمال غير قانونية تقع تحت طائلة الفصل السابع من قانون الحقوق المدنية، ولجنة فرص الاستخدام المتساوية (Eeoc) التي لها صلاحية التحري في شكاوي السيدات ضد المخدمين أصحاب العمل (Equal Employment Opportunity Commission).

وتنطبق حمايات فرص الاستخدام (العمل) المتساوية أيضاً على التمييز بسبب العمر أو العاهة/الإعاقة Disability. وإن قانون التمييز ضد العمل في الاستخدام (العمل) كما تم تعديله في عام ١٩٧٨ يمنع المخدمين (أصحاب العمل) سواء في القطاع العام أو الخاص من التمييز ضد الأشخاص على أساس العمر. ويجب على المخدمين أن يبرهنوا أن العمر مؤهل قانوني للاستخدام، وأن المحاكم تطالب اليوم ببراهين معقولة على أن عمراً معيناً للدخول للخدمة أو التقاعد لا يؤهل الشخص للعمل. وبمعنى آخر، فإن المخدمين (أصحاب العمل) لا يفضلون العمال الأصغر عمراً فقط بسبب العمر الذي لا يتصل بالمقدرة على أداء الوظيفة المعنية.

إن الأشخاص المعوقين يحميهم قانون إعادة التأهيل لعام ١٩٧٣ (Rehabilitation Act Of 1973) وقانون الأمريكيين ذوي الإعاقة لسنة ١٩٩٠ (The Americans With Disabilities Act Of 1990) وينطبق قانون إعادة التأهيل على الحكومة الفيدرالية، والولاية، والمحلية، أو الوكالات الخاصة التي تتلقى اعتمادات فيدرالية. ويطلب القانون أن هذه الوكالات قد أعدت كتابة برامج العمل أو النشاط الإيجابي لذوي الإعاقة، وأن المخدم (صاحب العمل) قد جهّز مكاناً معقولاً لتسهيل استخدام الأشخاص المعوقين (ويشمل ذلك الآن الأفراد المصابين بـ HIV). سواء كانت الإصابة إيجابية أو لديهم إصابة نشطة بالإيدز (Aids) وتوسع نطاق القانون Ada ليفغطي تقريباً المخدمين بالقطاعين العام والخاص. ويقدم الفصل (٩) استعراضاً مفصلاً للموقف القانوني ضد التمييز وتطبيقاته في الخدمة العامة.

إصلاح الخدمة المدنية الثاني: الإدارة الحكومية ذات الفعالية والاستجابة Civil Service Reform II: Effective And Responsive Government Administration

كان الضغط يتزايد حين تولى جيمي كارتر Jimmy Carter الرئاسة في عام ١٩٧٦ بإجراء المزيد من الإصلاحات بالخدمة المدنية الفيدرالية. وكما شاهدنا أن القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين قد سعت حركة إصلاح الخدمة المدنية في استبدال نظم الجدارة بالفنائم Spoils، والحد من تحكم المديرين التنفيذيين على كثير من مجالات شؤون الموظفين: وهذا على كل، ليس ما يعنيه المصطلح «إصلاح الخدمة المدنية» Civil Service Reform في العام ١٩٧٦، إن المصطلح يشير بدلاً عن ذلك، إلى الجهود المؤدية إلى موازنة ممارسات شؤون الموظفين مع الاحتياجات اليومية للمديرين الحكوميين، لتحسين أداء المستخدمين العموميين، وجعل «البيروقراطية» أكثر استجابة لقيادة الرئاسة التنفيذية (Executive Leadership) وقد كان أهم إصلاح الخدمة المدنية الثاني هو أنه - أي الإصلاح - ركّز على تحسين رقابة الرؤساء التنفيذيين (Chief Executives) والمديرين الحكوميين على وظيفة شؤون الموظفين. ودلّ دعاة الإصلاح بأن نظم الجدارة قد عملت باستقلالية بعيداً جداً منذ وضعها وأنه نظر للغرض منها أنها تفرض رقابة مانعة ومعوقة على (حرية) التصرف من قبل المديرين التنفيذيين في مسائل شؤون الموظفين، وأنهم - أي الدعاة - لم يقبلوا بالفرضية أن الرؤساء التنفيذيين يجب أن يكونوا تحت السيطرة ذلك أنه لا يمكن الاعتماد عليهم في حماية مبدأ الجدارة.

وطبقاً لهذا السياق من التفكير، أدت حركة الإصلاح القديمة (السابقة) إلى الفصل بين الإدارة العمومية (General Management) وإدارة شؤون الموظفين بالرغم من حقيقة أن شؤون الموظفين، مثل الميزانية والمالية، جزء لا يتجزأ من وظيفة الإدارة في أي وكالة عامة (حكومية). وبرغم أن هذا المدخل أو المفهوم قد أبعد (الأوباش) Rascals كما كانوا يسمون، فإن النقاد يدللون أن هذا المدخل قد أضعف بشكل كبير مقدرة الإدارة لاستخدام الموارد البشرية بفعالية. وإذا أريد للحكومات أن تلبي مطالب المجتمع وتتجاوز الصعوبات التي تسببت فيها الضغوط المالية في السبعينيات (١٩٧٠)، وفي الثمانينيات (١٩٨٠)، فإنه من الضروري إزالة الفصل بين الإدارة التنفيذية ووظيفة شؤون الموظفين. وكما يبرهن الإصلاحيون فإنه لا يوجد تناقض بين مبدأ الجدارة

«ومفهوم» الإدارة الموجه نحو نظام شئون الموظفين. وعليه، فقد تم اقتراح بعض التغييرات.

وشملت هذه التغييرات إلغاء لجنة الخدمة المدنية المستقلة التقليدية ووضع بديل عنها هو مكتب إدارة شئون الموظفين (Office Of Personnel Management) أو مصلحة الموارد البشرية يرأسها مدير يعينه رئيس الجمهورية ومسئول أمامه (The Chief Executive) ويسمح هذا التغيير الهيكلي لرئيس الجمهورية أن يضع سياسة رقابة مباشرة على وظيفة شئون الموظفين، وأنه عن طريق مصلحة الموارد البشرية، يمكن أن يستخدمها لدعم الجهود التنظيمية Organizational Efforts. وقد دلت دعاة الإصلاح أن هذا الترتيب ليس بالضرورة أن يهدد مبدأ الجدارة إذا كان الرئيس التنفيذي (رئيس الجمهورية) قد أصبح قانونياً مسئولاً عن حماية ذلك المبدأ، وبقدر متساو من الأهمية إذا كان (الرئيس) مسئولاً تماماً عن أي تجاوزات. وفضلاً عن ذلك، فإن الهيئات واللجان المستقلة، قد تكونت للاستماع إلى دعاوي (شكاوي) المستخدمين ولديها الصلاحية للقيام بالتحريات في ممارسات شئون الموظفين مما يؤكد العدالة ويمنع المساوئ السياسية.

وأشار النقاد إلى أن هذا النموذج الموجه نحو الرئيس التنفيذي (رئيس الجمهورية) (Executive-Oriented)، قد يؤدي في الواقع إلى الاستغلال الحزبي لنظم شئون الموظفين إذا لم تكن هناك وكالة رقابية/نظامية مستقلة ذات فعالية. وقد طبق قانون إصلاح الخدمة المدنية بالولايات المتحدة لعام ١٩٧٨ (Csra) هذا النموذج بحل أو إلغاء لجنة الخدمة المدنية وأنشأ بديلاً عنها مكتب أو إدارة شئون الموظفين (Office Of The Personnel Management) والذي يتبع مديره مباشرة رئيس الجمهورية، وهيئة حماية نظم الجدارة (Merit Systems Protection Board (Mspb التي هي مسئولة عن حراسة نظم الجدارة. واستمرت لجان الخدمة المدنية ذات الصلاحية في وضع سياسات شئون الموظفين والنظر في الاستئنافات والقيام بالمسئوليات الإدارية. وظلت (هذه الأجهزة) تعمل بالولايات والحكومات المحلية في كثير من الاختصاصات أو السلطات أو كليهما. وعلى كل، استمرت بأعداد متزايدة عملية إلغاء هذه اللجان أو تحجيمها وتحويلها إلى أدوار استشارية، أو جهة للاستئناف أو القيام بالتحريات. وأصبح مدير شئون الموظفين في أكثر من نصف الولايات مسئولاً مباشرة أمام حاكم الولاية.

ومظهر آخر من مبادرات الإصلاح في السبعينيات ١٩٧٠م. هو السعي بمطالبة وكالات شئون الموظفين المركزية، ومكاتب شئون الموظفين في المصالح التنفيذية، بإزالة

الكثير من القوانين واللوائح غير الضرورية التي يستخدمونها للتحكم عن كثب، في سلطة تصرف المديرين في مسائل شئون الموظفين، ولجعل وظيفة شئون الموظفين شريكاً في تأسيس فعالية الوكالات العامة، فإنه قد نوقشت مسألة ضرورة انسيابية وتبسيط الإجراءات. وتمشياً مع هذا السياق، وفي شهادة أمام الكونجرس في عام ١٩٧٨، حين كان آلان كامبل Chairman Alan Cambell رئيساً للجنة الخدمة المدنية (Csc) اقترح أن هناك حاجة إلى قانون لإصلاح الخدمة المدنية للتخفيف من تراكم القوانين واللوائح، والسياسات التي تنامت خلال الـ ٩٨ عاماً الماضية. وقد ضمن (اقتراحه) ما يأتي في سلسلة طويلة من المشكلات التي كانت حينذاك تواجه الخدمة المدنية الفيدرالية:

- إن المشرفين والمستخدمين والقادة السياسيين وآخرين جميعاً أصبح الأمر مشوشاً بالنسبة لما يمكن أو لا يمكن أن يفعلوه دون خرق مبادئ أساسية في الجدارة.
- أخذت المركزية الشديدة في شئون الموظفين أشكالا كثيرة في قرارات شئون الموظفين اليومية، وسلبتها من المديرين التنفيذيين والذين هم برغم ذلك مسئولون عن الإنجاز في مجالات رئيسية في البرنامج. ويضطر المديرون لتقديم المبررات في مكاتبات ورقية موسعة/مطوّلة وذلك للحصول على تصديق لجنة الخدمة المدنية في قرارات ثانوية نسبياً.
- إن النظم المانعة والمركزية أكثر مما ينبغي في امتحان واختيار الموظفين جعل من الصعوبة على المديرين توظيف أفضل الأفراد المؤهلين بسرعة واستيفاء غاياتهم في المساواة في فرص الاستخدام (والتقيد) بالجدول الزمني (للتعيينات).
- واجه المديرون مصفوفة مشوشة من القوانين والإجراءات التي تقف أمامهم حين يريدون مكافأة الأداء الجيد، وتأديب المستخدمين، أو فصل المستخدمين ذوي الأداء الذي يظهر بوضوح دون المستوى والذي لا يمكن تحسينه.
- خليط غير مرتب من القوانين واللوائح وشروط تؤثر في الوظائف التنظيمية جعل من الصعب جداً على رؤساء المصلحة والمكاتب استخدام موظفيهم بفعالية (Cambell, 1978).

وبحسب كامبل Cambell، وآخرين من دعاة إصلاح الخدمة المدنية، فإن مشكلات مثل هذه (الواردة آنفاً)، يمكن حلّها فقط إذا تحول نظام شئون الموظفين من التوجه الرقابي المنظم (القانوني) Regulatory إلى نظام خدمي (Service). وبهذه المصطلحات، فإن الدور الصحيح لوكالة شئون الموظفين المركزية هو توفير السياسة

العامة والإرشاد والمساعدة الفنية للإدارات التنفيذية في مجالات مثل فرص الاستخدام المتساوية (Eeo)، والاختيار، وتقييم الأداء، والتدريب. وإنه في إطار الحدود التي حددها القانون والاتفاقيات التي تم التفاوض حولها، فإنه ينبغي أن تُترك للمصالح الحكومية مهمة الرقابة على تفاصيل وظيفة شئون الموظفين والسلطة الخاصة لجعل الممارسات بشروط محدودة. وأخيراً، فإن وكالة مركزية، مثل مكتب شئون الموظفين للولايات المتحدة (Opm)، ينبغي أن يجري بحثاً وبرامج تطويرية، ويمارس الرقابة على الجودة، عن طريق إجراء تقييم دوري للسياسات والممارسات المصلحية، وتوفير القيادة عبر نطاق تحديات الموارد البشرية التي تواجه الحكومة.

واقترح كامبل (Cambell) أيضاً أن هناك ضرورة لنظم شئون موظفين منفصلة للتففيذين في المستويات العليا والإداريين الكبار الذين يعملون تحت نظام «المستقبل الوظيفي للإداريين» Administrators Career. وإن نجاح برامج معينة، وكذلك جميع القوى العاملة الفيدرالية، يعتمد بشدة على ولاء، والخبرة الفنية، ومقدرة هذه المجموعة. إن نظم الخدمة المدنية التقليدية، على كل حال، لم تضع أي شروط لتأكيد قيادة تنفيذية قوية، واستخدام فعال للمواهب الإدارية. وإن هناك حاجة إلى مرونة الإجراءات، وحوافز مناسبة، ونظم مخطط لها جيداً في تطوير المستقبل الوظيفي للمديرين) التففيذين.

هكذا كان منطق الكوادر الإدارية العالية (SES) Senior Executive Services وهو مثل ما طبق في الخدمة الفيدرالية بحسب قانون إصلاح الخدمة المدنية (CSRA) والذي يطبق حالياً في (٢٠) ولاية. وبموجب كادر الإدارة العليا (SES) فإن المرتبة هي للشخص (Rank In The Person) وليس بحسب العمل أو الوظيفة (Rank Is In The Person, Not In The Job Or Position) ويعني هذا الترتيب أن الراتب مثلاً تقرره مواصفات المستخدم الفرد أكثر منها مواصفات المهام الملزمة للعمل أو الوظيفة، على افتراض أن هذا الهيكل سوف يجعل الحركية ميسورة عبر مستويات الوكالة، ويطور ظهور كادر عالي المهنية من كبار الإداريين ذوي الخبرة المتخصصة. ويسمح النظام عادة بتوفير بعض صلاحية التصرف في وضع رواتب ابتدائية للمديرين التففيذين، وأنهم يستخدمون بشكل نموذجي بعض أنواع رواتب الجدارة والمكافآت بدلاً من العلاوات (الدورية) التلقائية والزيادة لمقابلة التضخم. وأن أعضاء الكادر التففيذي العالي الفيدرالي لا يعملون بنظام المستقبل الوظيفي، وقد يحولون إلى وظائف أقل مستوى إذا كان أدائهم دون الكفاية - وهذا عنصر إضافي من المرونة يمنح لإدارة الوكالة.

وعنصر محوري آخر في أجندة الإصلاح خلال هذه الفترة هو إعطاء الإدارة المقدرة والصلاحية على مكافأة ذوي الأداء الجيد وتأديب وفصل ذوي الأداء الضعيف الذين لم يعملوا على تحسين نوعية عملهم. وهذا يعني تطوير نظم أداء معقولة، وسارية المفعول، وذات مصداقية، وتدار بكفاءة بالتوازي مع خطط راتب الجدارة (Merit Pay). وكانت توجد في نظم شئون الموظفين السابقة، حوافز قليلة لقياس الأداء بعناية، (وتوجد) أيضاً إجراءات استثناءات معقدة كثيراً ما كانت لا تشجع جهود المشرفين لفصل الموظفين ذوي الأداء غير المرضي، وكانت خطط راتب الجدارة تساعد في الحصول على التصديق التشريعي على حزمة إصلاح الخدمة المدنية على المستويين الفيدرالي والولائي، إلا أن هذه الخطط قد تأكد أنها صعبة التنفيذ، وأن تقييم آثارها على الأداء كان غير مشجع. ومما هو جدير بالذكر، على كل حال، أن الواقع لا يثبط بشكل كبير الحماسة لتبني الفكرة.

ولم يكن أمام الرئيس كارتر (President Carter) الوقت الكافي لتنفيذ قانون إصلاح الخدمة المدنية بالتوازي مع السياق الذي قصده، وأنه مع انتخاب رونالد ريجان (Ronald Regan) استبدل آلان كامبل (Alan Cambell) كمدير لمكتب شئون الموظفين (Opm) في العام ١٩٨٠ وكان خليفته جمهورياً محافظاً يعتقد أن البيروقراطية الفيدرالية يسيطر عليها الأحرار (Liberals) فإن إصلاح الخدمة المدنية (وحتى فكرة الخدمة المدنية بوصفها جزءاً مهماً وذا قيمة في الحكومة الأمريكية) فقدت كثيراً من قوتها في إصلاح الخدمة المدنية، وكان ذلك على المستوى الفيدرالي، وفي كثير من الولايات والمحليات التي تجاهد في معالجة الواقع السياسي والمالي الجديد (Ban, 1989, Pp 54-55) وبنهاية منتصف الثمانينيات (١٩٨٠)، فإن الإصلاح الذي يسير طبقاً لما نادى به مناصرو قانون إصلاح الخدمة المدنية (Csra) قد تم تجميده، على الأقل على المستوى الفيدرالي. وقد انتهى أحد الباحثين في قانون إصلاح الخدمة المدنية إلى القول «يتساءل المرء عما إذا كانت الهياكل التنظيمية الجديدة التي أنشئت قد نجحت سواء في تحسين حماية حقوق الأفراد أو وضوح وكفاءة وظيفة (مهنة) شئون الموظفين (Ban, 1984, P. 58)» وبنهاية العقد، فإن الاهتمامات يستمر التعبير عنها حول مقدرة الخدمة المدنية للعمل بأسلوب فعال ومتجاوب على كل المستويات الحكومية. وأن اللجنة القومية حول الخدمة العامة في تقريرها لسنة ١٩٨٩ عن ما يعرف بلجنة فولكر (Volcker) استرعى نظرها أن حاجة الولايات المتحدة إلى خدمة عامة عالية الكفاية ويوثق بها ترتفع باطراد وأنها ليست في انخفاض، وفي كلا الاتجاهين، على

كل حال، فإن اللجنة رأت حدوث تدهور خطير. وإن توصياتها بإجراء تغييرات في سياسات وممارسات شئون الموظفين الفيدرالية قصد منها معالجة ما يسمى بالأزمة الهادئة Quiet Crisis بالخدمة المدنية. وقد نصت بوضوح الرسالة المحورية للجنة على أن الولايات المتحدة بحاجة إلى بناء إجماع قومي حول أهمية خدمة عامة بحق متميزة.

وخلاصة القول نحن نطالب بوضوح بتجديد الاحساس نحو الالتزام بتقاليد الخدمة العامة الرفيعة من قبل جميع الأمريكيين - وبخدمة عامة تستجيب لإرادة الشعب السياسية وتحمي قيمنا الدستورية كما (نطالب) بخدمة عامة قادرة على التعامل مع التعقيدات (وتكون) جاذبة للشباب وذوي المواهب من جميع فئات مجتمعنا وقادرة (في نفس الوقت) على كسب احترام جميع مواطنينا (National Commission On The Public Service, 1989, P.1).

وبرغم أن رؤية اللجنة السامية حيال القيم التي ينبغي أن تتضمنها الخدمة العامة الأمريكية هي قيم قديمة قدم الجمهورية، إلا أن ترجمة تلك الرؤية (أو بعض عناصرها) إلى سياسات ووسائل إدارية تتمتع بدعم شعبي كبير كانت دوماً مسألة صعبة. وإن هذه المشكلة في أجزاء منها يمكن إرجاعها إلى شكوك شعبية راسخة بعمق حول التوجه نحو (الحكومة الكبيرة) (Big Government) والبيروقراطيين Bureaucrats، وأنه بين ١٩٦٥ و١٩٨٩، فإن قاعدة الدعم الضعيفة التي تتمتع بها الخدمة العامة في جميع مستويات الحكومة قد انعدمت بشكل كبير بواسطة حواجز هجمات حزبية، متصلة وتطلعات لم تتحقق، وفضائح مثل فضيحة ووترجيت (Water Gate) وضغوط مالية، وتجاهل فاضح من جانب الذين في وظائف سياسية قيادية. وفي هذا الإطار، فإنه من الصعب التعرف على المدى الذي تتأصل فيه الحقائق العملية مقارنة بالإدراك الشعبي الذي يتمشى مع المنظومة ضد البيروقراطية Anti Bureaucratic Rhetoric.

وبالرغم من تركيز الكثير من الاهتمام في هذا الوقت على الخدمة المدنية الفيدرالية، فإن كثيراً من نظم الحكومة الولائية والمحلية قد خضعت كذلك للنقد. وبنهاية الثمانينيات (١٩٨٠)، بدأت تتراكم مخاوف من تواجد نقص يهدد الاحتياجات من الموارد البشرية، ومن تدنُّ في الروح المعنوية في كثير من مجالات الخدمة العامة. وفي حالات كثيرة، فإن القطاع العام كان يجد صعوبة متزايدة لاستقطاب والاحتفاظ بالأفراد بالمهارات والقدرات التي توجد لها حاجة إلى قبول التحديات المعقدة في

مجال التقنية والاحتياج الذي تواجهه الحكومات. ولقد كان في حسابان إصلاحات الخدمة المدنية. تحسين الإنتاجية، وفعالية الوكالة، والاستجابة للقيادة السياسية مما أدى إلى نتائج مشوشة في أحسن الأحوال وإن عدم الاهتمام العام والهجوم الحزبي ورواتب غير منافسة بشكل متزايد، وفوائد/مزايا إضافية كان من نتائجها أن أدت إلى تدني الروح المعنوية وتثبيط الحماس لمستقبل وظيفي بالحكومة (Goodsell, 2004).

وكرد فعل لهذه الاهتمامات، فإن اللجنة القومية للخدمة العامة طالبت إدارة جورج بوش George H. W. Bush لمتابعة (١٥) هدفاً ذا علاقة لسياسات شئون الموظفين وإدارة الموارد البشرية وإن كلاً من هذه الأهداف يعالج قضايا محددة، إلا أن الغاية العمومية للجنة كانت تركيز الاهتمام على ثلاثة مجالات (تمثل مشكلات بذاتها) وهي: الخدمة المدنية العليا (الكوادر العليا)، استقطاب والاحتفاظ (بالأفراد في الخدمة) والأداء والانتاجية.

الخدمة المدنية العليا (الكوادر العليا) The Higher Civil Service :

هنا - أي بالنسبة للكوادر العليا - فقد طالبت اللجنة تجديد الالتزام ببناء واستمرارية خدمة فيدرالية عليا ذات جودة عالية. وكما تبين لدعاة قانون إصلاح الخدمة المدنية لسنة ١٩٧٨ (Csra) فإن اللجنة ارتأت أن نظاماً ذا كفاءة في شئون الموظفين في هذا المستوى (مستوى الكادر العالي) ضروري بسبب أن هؤلاء هم المسئولون عن إدارة الوكالات الفيدرالية، وفي تنسيق توجيه السياسة بالمؤسسات الفيدرالية. إن الخدمة المدنية العليا توفر كثيراً من الخبرة اليومية والقيادة الضرورية للحكم الناجح. إن الثقة العامة (من الموظفين)، والأمل في الحكومة يعتمد بشدة على مدى ما يمكن أن ينظر إلى أولئك الذين في قمة الخدمة المدنية من حيث الكفاءة، والتجاوب، والنزاهة القوية والعدل. وإن تقويم اللجنة لحال الخدمة المدنية العليا، سوياً مع أولئك المراقبين الآخرين ذوي المعرفة، ينبغي النظر إليهم على أنهم مصدر للإثارة:

«ولسوء الحظ، يوجد دليل راجح أن العرض من المديرين الموهوبين سواء من السياسيين أو الخدمة الدائمة بالحكومة عرض متأرجح. ومن بين المعينين (بقرار) رئاسي (جمهوري). فإن نسبة ترك الخدمة أصبحت مشكلة حقيقية .. وأن من بين المديرين التنفيذيين الكبار بالخدمة المستديمة .. فإن أكثر من النصف يقول إنه إذا كانت هناك وظيفة مناسبة خارج الحكومة، فإنهم سوف يتركونها .. واليوم بكل أسف أقل من نصف كبار موظفي الحكومة والمديرين التنفيذيين الأكثر نجاحاً على استعداد

لتوصية أبنائهم لوظائف بالخدمة العامة الدائمة (National Comission On The Public Service, 1989, P.12).

استقطاب موظفين مؤهلين والاحتفاظ بهم Recruitment And Retention Of Qualified Personnel

وضمت اللجنة صوتها إلى أولئك الذين يحذرون من مواطن الضعف في مقدرة الحكومة لاستقطاب «الأفضل والأكثر ذكاء» لمستقبل وظيفي بالخدمة العامة. لقد أصبح استقطاب أفراد موهوبين من ذوي المهارات الفنية والمهنية أصبح مسألة صعبة في سوق عمل تتصاعد فيه المنافسة. وبالمثل، فإن ترك الخدمة والتقاعد المبكر يهدمان أساس الخبرة والمهارة في الوكالات الفيدرالية والتي توجد حاجة إلى توظيفها بفعالية.

إن مقدرة الحكومة القومية في دفع رواتب تنافسية ومزايا أخذت في التدني باطراد خلال الثمانينيات (١٩٨٠)، وقد ورد في أحد التقارير «إنه بحسب دراسات حديثة، فإن راتب ومزايا الحكومة الفيدرالية تقل عن القطاع الخاص بنسبة تقدر ما بين ٧٪ و ٢٤٪ لوظائف مماثلة مع توسع الفرق بشكل متزايد كل عام» (Levine & Kleeman, 1986, P. 6) وحتى مستوى المديرين التنفيذيين، فإن الفروقات هي أكبر بشكل لافت للنظر. ومن حيث المسؤوليات المقارنة، فإن رواتب المديرين التنفيذيين بالقطاع الخاص تبلغ ثمانية أضعاف رواتب المديرين التنفيذيين في المستوى الفيدرالي الثاني (II) وإنه في النقص المعني في بعض المهن مثل المحاسبين وأخصائي الحاسب الآلي، فإن الراتب الفيدرالي كان أقل بمقدار ٤٥٪ من الراتب بالقطاع الخاص.

نشرة Bullentin :

مقتطف من تقرير مراجع الأداء القومي (FROM THE REPORT OF THE NATIONAL PERFORMANCE REVIEWER) عاماً بعد عام، وظيفة بعد وظيفة، فإن القوانين قد تراكت. وأوردت (MSPB) أنه توجد ٨٥٠ صفحة من قانون شؤون الموظفين الفيدرالي و١٢٠٠ صفحة من قوانين (OPM) حول كيفية تطبيق تلك القوانين و١٠,٠٠٠ صفحة أخرى من الإرشادات ... إن تكاليف هذه الحزمة في شؤون الموظفين عالية جداً بالنسبة لدافع الضرائب. وفي المجموع، فإن ٥٤,٠٠٠ شخص يعمل في وظائف في شؤون الموظفين. وإننا نصرف بلايين الدولارات لهؤلاء الموظفين لتصنيف كل موظف ضمن نظام شديد التعقيد يتكون من ٤٥٩ فئة وظيفية، و١٥ مرتبة و١٠ درجات (علاوات) (المصدر FROM RED TAPE TO RESULTS: CREATING A GOVERNMENT THAT WORKS BETTER & COSTS LESS (WASHINGTON, D. C.: U. S. GOVERNMENT PRINTING OFFICE, 1993, PP 20).

الأداء والإنتاجية Performance And Productivity :

إن المجال الثالث الذي بحاجة إلى اهتمام وقد عالجتة اللجنة، هو مقدرة نظام إدارة شؤون الموظفين الفيدرالي على ترويج واستمرارية ثقافة الأداء A Culture Of Performance. وقد أدركت اللجنة أن الجمهور الأمريكي له كل الحق أن يتوقع أن يعمل موظفو الخدمة المدنية بجد لتوزيع البرامج بكفاءة، وفي وقتها وبأسلوب يتسم بالتجاوب. وعلى كل حال، فإن المطالبة فقط بمستويات عالية من الأداء ليست كافية. إذ ينبغي أن يكون نظام شؤون الموظفين ذا تجاوب. وكما ورد في تقرير اللجنة:

«إن الالتزام بالأداء لا يمكن أن يستمر طويلاً، على كل الأحوال، إلا إذا وفرت الحكومة رواتب كافية، والاعتراف بالأداء الجيد للعمل، والتدريب المتاح، وظروف عمل محترمة. إن الخدمة الجيدة يجب تقديرها، ومكافأتها وتعزيزها باستمرار. إنه ليس كافياً نصح القوى العاملة للعمل بأداء أفضل - فالحكومة يجب أن توفر إشارات ملموسة بأن الأداء له أهميته» (National Commission On The Public Service, 1989, P34).

وبرغم وضع نظم الراتب على أساس الأداء Pay For Performance، في أشكال متعددة قد أصبح فكرة ذات رواج لبعض الوقت على كل المستويات الحكومية بالولايات المتحدة، فإن جهوداً لتطبيقها بنجاح قد برهنت أنها تحدُّ أكبر مما يتوقعه معظم الإصلاحيين. إن تمويل راتب الجدارة وخطط المكافآت [البونص] كانت دائماً وأبداً غير كافية بحيث إن العلاقات بين الأداء والتعويض غالباً لم تتحقق، خصوصاً في أذهان المستخدمين العموميين [الحكوميين]، الذين أصبح كثير منهم صراحة في شك وارتياب من دوافع الإدارة. وفي المقابل، فإن الجهود لتطوير نظم تقويم الأداء التي تميّز بصدق بين مستويات الأداء وتتمتع بقاعدة دعم عريضة في أوساط القوى العاملة لم تكن موفقة في الغالب (National Research Council, 1991) حيث أورد مكتب مراجع الحسابات العام للولايات المتحدة (U.S. General Accounting Office) في عام ١٩٨٩ أن فحوصاته الأولية لهيكل راتب الجدارة بالحكومة الفيدرالية، وهو ما يعرف بإدارة الأداء (Performance Management) ونظام التقدير أو الاعتراف بالتميز (Recognition System (Pmrs) كشف عن عدم سعادة أو ارتياح واسع للنظام. ولأن نظام الأداء ونظام التقدير والاعتراف (بالتميز) (Pmrs) قد صمم للتغلب على مواطن الضعف في خطط راتب الجدارة بالوكالة والذي أحدث بداءة تحت قانون إصلاح الخدمة المدنية (Csra)، إلا أن مكتب مراجع الحسابات (Gao) قد خلص إلى أن الفشل الواضح للنظام في معالجة الموقف بعد نحو أربع سنوات يعتبر سبباً يدعو للقلق، وانتهى المكتب للقول "إن عدم دخول برنامج فعال لتحفيز الموظفين في هذه المستويات (الإدارية) بالمراتب (Gs13-15) يمكن أن يعيق بشكل خطير إنشاء ما أطلقت عليه لجنة فولكر (Volcker Comission) ثقافة الأداء بالحكومة (U.S. General Accounting Office, 1989, P. 3).

وقد وضع تقرير لجنة فولكر (Volcker Comission) الأساس لجهود إصلاح متجددة عبر مساحة عريضة من الوظائف ذات علاقة بالتنظيم وشئون الموظفين. إن هذه العملية على المستوى الفيدرالي، بدأت بجدية بإدارة كلينتون - جور (Clinton-Gore) وفي إعادة الابتكار وإعادة الهندرة (Reinvention And Re-Engineering) هذه المبادرات التي ركزت على اللامركزية، وتخفيف الرقابة النظامية، والتبسيط على علاقات العمل التعاونية، والتعجيم في القوى العاملة الفيدرالية. وإن هذه الإصلاحات عكست تحولاً كبيراً يختلف عن أشكال التقاليد البيروقراطية بالمنظمة في كلا القطاعين العام والخاص وحسب نص تقرير مكتب مراجع الحسابات (Gao) لعام ١٩٩٥:

«إن الحاجة إلى تحسين الأداء في مقابل موارد متدنية بإطراد قادت بعض المنظمات، إلى إجراء تغييرات جذرية في طريقة إدارة الأفراد... بدلاً عن النظم المركزية القائمة على القوانين، وأنهم يطبقون ترتيبات لا مركزية، (ذات عمومية) وأكثر مرونة بدلاً عن القوانين التفصيلية بدرجة كبيرة، لإدارة مستخدميهم، فإنهم يعتمدون بشكل متزايد على (وجود) رسالة محددة بشكل دقيق، ورؤية واضحة وتفصيلية، وثقافة تنظيمية مترابطة منطقياً لتكون أساساً لنظم إدارة الأعمال الرئيسية والعمليات التي يقومون بها للتأكد من النتائج الناجحة جراء العمليات التي يقومون بها. ومع الإدراك أن الأفراد هم الأهم لنجاح أي منظمة، فإن هذه المنظمات تمنح مديريها صلاحيات أكبر في الإدارة، ولستخدميهم فرصاً أكبر للمشاركة في القرارات التي تؤثر فيهم وفي عملهم (مكتب المحاسبة العامة للولايات المتحدة، 1995 U.S. General Accounting Office 1995 B.3)» (P. 3)

ويعكس تقرير مكتب المحاسبة العامة الحكمة المعاصرة لحركة إعادة وتجديد الحكومة. وقد حددت عدداً من المبادئ ذات العلاقة المترابطة التي يعتقد أنها عامة لكل المنظمات الحكومية وأكثر فعالية متضمناً ذلك عدداً من تلك المنظمات التي تنطبق فيها تلك المبادئ حتى على وظيفة شئون الموظفين بشكل مباشر:

- جعل المديرين مسئولين عن تحقيق نتائج، بدلاً من جعلهم يؤدون أعمالاً بتشدد حسب التعليمات (By The Book).

- دمج وظائف شئون الموظفين في نشاطات التخطيط وصنع السياسات على جميع مستويات المنظمة وذلك بعدم المركزية والتخفيف من الرقابة والقيود القانونية على هذه النشاطات.

- اعتبار تطوير وتدريب المستخدمين استثماراً مطلوباً لمواكبة احتياجات المواطنين المتغيرة، ولقابلة المتطلبات من المهارات الجديدة، وبناء القدرات الإجمالية للمنظمة.

- تثمين الأفراد كأصول ينبغي تطويرها وتشجيعها، على نقيض اعتبارهم تكلفة ينبغي التقليل منها (مكتب المحاسبة العامة للولايات المتحدة 1990 Pp. 5-6).

كما أن اللجنة القومية حول الخدمة العامة بالولاية والحكومة المحلية The National Commission On State And Local Public Service (Ncslps). أصدرت اللجنة في عام ١٩٩٣ تقريراً واسع (Ncslps) الاطلاع أبان ما تراه اللجنة أنه

احتياجات إصلاحية مهمة على المستويين الولائي والمحلي. وإن تقرير اللجنة القومية لمراجعة الأداء (The National Performance Review Or Npr) واللجنة القومية للخدمة العامة بالولاية والحكومة المحلية تتفق أو تشارك بنفس التوجه العام لإعادة تجديد الحكومة التي وضعها سابقاً مكتب المحاسبة العامة للولايات المتحدة (Gao) وأنهما - أي اللجنة القومية لمراجعة الأداء ومكتب المحاسبة العامة - كلاهما أوصيا باللامركزية الموسعة لوظيفة شئون الموظفين، وتفويض سلطات التوظيف وغيرها إلى مستوى الوكالة، وتبسيط عمليات شئون الموظفين مثل الاستقطاب، والتعيين، وتصنيف الوظائف، والاستئنافات (Thompson 1994). وبإلقاء الضوء على بعض توصيات لجنة مراجعة الأداء (Npr) فإنه يتضمن ما يلي:

- ينبغي على مكتب شئون الموظفين (Opm) إلغاء سجلاته المركزية للمتقدمين للعمل وأن يمنحوا السلطة للوكالات الفيدرالية تصميم برامجهم الخاصة في الاستقطاب والامتحانات.
- ينبغي منح الوكالات مرونة أكثر في تصنيف ورواتب المستخدمين.
- ينبغي أن يسمح للوكالات بوضع برامجها الخاصة في إدارة الأداء بفرض تحسين الأداء على مستويات الفرد والمنظمة.
- ينبغي على الوكالات وضع إجراءات لحل النزاعات التي تُستخدم كبداية للنظم المقررة في الفرص المتكافئة للاستخدام (Eeo) ومجالات علاقات العمال، وينبغي على مكتب إدارة شئون الموظفين أن يلغي قوانينه التي تحجب نظم التظلم في الوكالة بحيث يمكنهم تكيف مداخلهم بمختلف المواقف.
- وينبغي إيجاد نظم خلاقية ومرنة، ومتجاوبة في التوظيف، وينبغي الاستغناء عن نماذج طلبات التوظيف القياسية (ولاسيما النموذج المعياري ١٧١) (وهذا هو الذي حدث في أواخر عام ١٩٩٤).
- وينبغي الاستغناء عن البيروقراطية غير الضرورية وأن يتم تبسيط كامل نظام شئون الموظفين، ويوضع في أجزاء، وأن يتم ذلك على مراحل تغطي كامل دليل شئون الموظفين الفيدرالي (مكتب المحاسبة العامة للولايات المتحدة ١٩٩٥).
- وأوحى التقرير بإجراء تغييرات من شأنها زيادة سلطات الرؤساء التنفيذيين حول سياسة شئون الموظفين وذلك عن طريق الرقابة على التعيينات إلى الوظائف العليا والهياكل التنظيمية. وعلى كل، فإن هناك بعض الاختلافات المهمة. وبحسب قول

فرانك تومبسون (Frank Thompson) وبريل رادين (Beryl Radin) فإن الاختلاف الرئيسي بين تقرير ونتر (Winter) وتقرير جور (Gore) هو توجههما نحو التحجيم (Downsizing). فتقرير جور يرى إعادة تنشيط القدرة كوسيلة لتخفيض أعداد العاملين الفيدراليين (انظر الفصل الأول)، وتوفير الأموال، في حين يقدم تقرير ونتر (Winter) وصفة علاجية لحكومات الولاية والمحلية، (Thompson And Radin, 1997, P. 15)

وعلى مستوى واحد، فإن إصلاح الخدمة المدنية الثاني ركز الانتباه على الجهود الرامية لتحسين المقدرة والإنتاجية لموظفي الخدمة المدنية. وطالب الإصلاح بإلحاح بإجراء تغييرات في سياسات شئون الموظفين، وأشكال المنظمة الإدارية، والممارسات اليومية المؤدية لتحسين إمكانية أن يكون الموظفون العموميون متجاوبين بدرجة عالية لغايات السياسة وتوجهات الموظفين المنتخبين، والذين عن طريقهم يتم التجاوب مع المصلحة العامة. إنه بمجرد أن برزت (الماكينة) الكبيرة للمحاسبة في المسؤولية والتجاوب، فإن نظام المحسوبة انحسر بإطراد من حيث الحجم والأهمية. وسوف تستمر الزيادة في المطالب في عهد يتطلب المقدرة الفنية والمهنية المتزايدة في القوى العاملة الحكومية، وأنه لم يبرز أي بديل وظيفي مرادف يجد قبولاً بدرجة واسعة. وأن نظم شئون الموظفين التي هي عالية الحماية والاستقلال الذاتي التي تمخضت عن إصلاح الخدمة المدنية الأول أصبحت الآن في أذهان القيادات السياسية للأمة ذات ارتباط وثيق بالبيروقراطية التي هي عديمة الكفاءة وغير المتجاوبة (Barzulay, 1992) لقد كان التحدي هو إيجاد أو (ابتكار) نظم شئون موظفين حكومية تساند مبدأ الجدارة في الممارسة، وتسمح للمديرين المنتخبين ليضعوا سياسة رقابة ثابتة على البيروقراطية، وأن تمارس تلك الرقابة بأسلوب ثابت غير متذبذب يتمشى مع تحقيق مستويات عالية من أداء وإنتاجية الوكالة (أي الإدارة الحكومية).

وإن عناصر رئيسية من أجندة إصلاح الخدمة المدنية في أواخر التسعينيات ١٩٩٠م قد تضمنت ما يلي (Kelloghand Nigro, 2005: Walters, 2002):

- دمج صنع سياسة وإدارة الموارد البشرية ضمن قيادة السلطة التنفيذية ووظائف الإدارة الحكومية.
- لا مركزية الهياكل، وتفويض الكثير من وظائف الموارد البشرية (للإدارات) أو المنظمات التنفيذية Line Organizations.

- منح الوكالات والإدارات الحكومية سلطات واسعة للتصرف في مجالات مثل الاستقطاب والاختيار، والتوظيف والترقيات.
- انسيابية وتبسيط نظم تصنيف الوظائف والراتب.
- انسيابية التخفيض في القوى العاملة، والمنظمات، وإجراءات الاستئناف.
- نظم إدارة الأداء باستخدام أنواع من نظم رواتب الجدارة تعنى بمكافأة الأفراد والجماعات.
- تخفيض تكلفة العمالة، والعمل على إنجاز نظم كفاية أخرى، عن طريق التعهدات مع مقاولين أو الخصخصة.
- التحول نحو علاقة العمل حسب الإرادة (من قبل الفرد) والتي لا يتمتع بموجبها الموظفون العموميون بحماية للخدمة المستديمة التي يلقاها الموظفون ممن يشغلون وظائف مصنفة Calssified Jobs بموجب نظم الجدارة التقليدية. ومع بداية القرن الـ ٢١، فإن نظم إدارة شؤون الموظفين تمت مطالبتها في العمل لمواجهة أنواع متعددة من التحديات، ففي عام ٢٠٠١ نشر كل من هيز (Hays) وكيرني (Kearney) حيثيات حصيلية مسح قومي حول المهنيين في شؤون الموظفين بسؤالهم عن: ماذا يتوقعون أن تكون عليه التغييرات خلال العقد القادم (السنوات العشر القادمة) الأكثر أهمية في إدارة الموارد البشرية (Hrm)، وقد وضع المستجيبون في قوائم التغييرات المتوقعة كثيراً من العناصر الواردة في إصلاح الخدمة المدنية الثاني.
- وقد انتهى هيز وكيرني (Hays And Kearney) إلى التالي:

«سوف تستمر إدارة شؤون الموظفين في حالة من التغيير والاضطراب. لقد أصبحت التغييرات عنصراً ثابتاً في ممارسة إدارة الموارد البشرية مع الاستمرار الفعلي لعمليات الإصلاح المتسارعة عبر جميع الجهات الممكنة. وحتى أكثر مكاتب شؤون الموظفين تكاسلاً والتي تتمسك بالقانون يجب أن تقبل بقوى التغيير النابعة من المدافعين بإعادة التشييط، والأعداد المتزايدة من المنتخبين الآخرين والمعينين والموظفين الدائمين الذين يدركون الحاجة إلى تحسين العمليات - عمليات شؤون الموظفين - بدءاً من الاختيار إلى التعويضات (Hays And Kearney, 2001, P. 595).

وإن كثيراً من إصلاحات الخدمة المدنية في الحد من الرقابة والمركزية التي أدخلت على جميع مستويات الحكومة خلال العقد الماضي (السنوات العشر الماضية) كانت

في موضعها، بيد أن الإصلاحات يلاحظ، كما أشار، أنها تختص بالحاسبة والتجاوب على السطح إذ إن السياسيين وجدوا «أنه لديهم أدوات أقل .. للرقابة على الخدمة المدنية». وأن الرقابة واللامركزية قد أضعفت من مقدرتهم كقيادات مقارنة بما كانت لديهم من مقدرة في الماضي، وذلك في ممارسة رقابة أكثر على تطبيق السياسة (Peteas, 2001, P. 138). وإن السلطة الرئيسية لم تتغير بشكل جوهري: إن نظم شئون الموظفين العامة (الحكومية) لا تزال مطالبة بإنشاء واستمرارية خدمة مدنية ذات تجاوب يعتمد عليه في السياسات العامة والقيادة التنفيذية الرئاسية Executive (Kettl, Ingraham, Sanders, And Horner, 1991, Hays, 1996, Leadership).

الخاتمة:

لقد قدمنا في هذا الفصل نظرة عامة عن تاريخ سياسات وممارسات شئون الموظفين الحكومية (العامة) بالولايات المتحدة وذلك منذ قيامها. وفي حين أن هذا التاريخ ممتع في جوهره، إلا أنه من الضروري جداً هنا كخلفية أو محتوى مطلوب لا بد من تفهم الظروف والمسائل والتحديات الحالية التي تواجه الطلبة والممارسين لإدارة شئون الموظفين الحكوميين.

لقد ظلت إدارة شئون الموظفين الحكومية تواجه دائماً بيئة ذات حركية وتغييرات اجتماعية، وسياسية، واقتصادية وتكنولوجية. وإذا ما حدث أي شيء، فإن التغيير في هذه المجالات سوف يستمر بسرعة متصاعدة خلال العقد القادم وإن الإمكانيات لمواجهة التحديات المتداخلة بين الاتجاهات، من المحتمل أنها سوف تزداد، وكذلك الحال بالنسبة لمطالبة أخصائيي شئون الموظفين ليسهموا في حل مشكلات الإدارة والسياسة التي سوف تجيء بها هذه التداخلات (Hays, 1997) إن إحدى هذه المشكلات أو المجالات، التغيير في التركيبة السكانية للقوى العاملة الأمريكية والتي تم استعراضها في الفصل الأول (Naff And Kellough, 2003) وبالإضافة إلى ذلك، فإن السعي وراء تجاوب فعال للضغوط المتزايدة لتحسين العلاقة أو ما يطلق عليه "حميمية العائلة/ الصديقة (Family) Friend Liness من قبل الوكالات العامة (الحكومية) سوف تظل مستمرة، وأن إدارة فعالة لقوى عاملة متباينة وفي تمام سوف تصبح بالتأكيد مثار اهتمام رئيس في تدريب وتنمية الموارد البشرية (Pomerleau, 1994). كما سوف يتزايد رصيد أو وعاء العمالة التي سوف تستقطب منها الوكالات العامة (الحكومية) موظفيها. وهذا الوعاء يتكون من النساء والأقليات العرقية والجنسية، والمهاجرين. وإن

هذه المجموعات حالياً سوف تكون نصف القوى العاملة خلال السنوات العشر القادمة وأنه من المتوقع أن يسهموا بأكثر من ٨٠٪ من صافي الإضافات Additions. وكما سبقت الإشارة إليه في الفصل الأول، وتماشياً مع بقية سكان الولايات المتحدة، فإن الخدمة العامة سوف تكون تدريجياً مكونة من كبار السن وأن هذا الاتجاه سوف يجيء بأنواع مختلفة من التحديات في مجالات الرعاية الصحية وبرامج التقاعد، والتميز على أساس العمر وتصميم الوظائف (Elliott, 1995). ولأن المهارات التي تتطلبها الوظائف بالقطاع العام ستستمر في الزيادة كما سيكون هناك طلب لاستثمارات ضخمة في تدريب وتعليم العاملين وفي التنمية الإدارية.

إن المخدمين الحكوميين وأيضاً بالقطاع الخاص سوف يستمرون في مواجهة حشود من التحديات الاجتماعية، والقانونية والتنظيمية النابعة من مشكلات اجتماعية أكثر مثل العنف، تعليم وتدريب غير كافيين والفقر. وسوف تستمر المطالبة بالعناية بالمشكلات الصحية في مكان العمل، مثل إدمان المخدرات، والكحول (وسوء استخدام المواد الخطرة)، والإيدز. كما سوف يستمر تطبيق قوانين وسياسات عامة بفرض منع التمييز ضد مجموعات الأقليات والأشخاص المعاقين والنساء، كل ذلك سيكون مسئولية مستمرة لأخصائيي شئون الموظفين وكذا المديرين التنفيذيين.

وهناك مجالات أخرى تستدعي الاهتمام تشمل اتجاه وسرعة خطى التغيير التقني، والشعبية المتنامية للخصخصة كإجابة لمطالب الجمهور لضرائب منخفضة، وبيروقراطيين - موظفين - أقل، وخدمات عامة أفضل. إن سرعة التغيير والابتكارات في الاتصالات ومعالجة البيانات، وغيرها من التقنيات ذات العلاقة بالحاسب الآلي، مثلاً فإنها تتطلب وسوف تستمر في طلب استثمارات ضخمة في برامج تدريب وتطوير العاملين بسبب أن المهارات تصبح مهترئة بسرعة ولا تواكب التطور. إن التقنيات الجديدة في <الحاسب الآلي المكتبي> Disktop Computer والشبكات المحلية المركبة حول <الخوادم> Servers تحتل إمكانية بروز الحاجة إلى تغيير المهارات بدرجة عميقة في الوكالات العامة. إن المعرفة (التقنية الفكرية) التي تتطلبها فعلاً جميع الأدوار التنظيمية، بدءاً من أولئك الذين يقومون بتشغيل وصيانة ماكينات ذات تعقيد متزايد، من هؤلاء إلى المهنيين من ذوي الياقة البيضاء من جميع الفئات، إن هذه المعرفة في التقنية الفكرية أيضاً تتوسع بشكل مطرد. وإن استقطاب قوى القرن ٢١ العاملة، ذات المهارات العالية، أو القائمة على المعرفة واستمراريتها والمحافظة عليها

ستكون هي التحدي الرئيس أمام المخدمين الحكوميين (Shareef, 1994).

وأخيراً فإن الأسئلة التي هي بحاجة إلى إجابة تدور حول أفضل الطرق لتشغيل نظم شئون الموظفين العامة في بيئة تُقدّم فيها كثير من الخدمات تقليدياً من قبل موظفين عموميين قد تحولت هذه الخدمات إلى المتعهدين بالقطاع الخاص. إن تحويل الخدمات إلى المتعهدين مثل تجميع النفايات، والمواصلات العامة، والأمن، والسجون، ونظم الصرف الصحي والبرامج الاجتماعية قد أصبحت جميعها مرغوباً فيها في محاولة لتخفيض أو بغرض الرقابة على التكلفة في جميع مستويات الحكومة. وعلى كل حال، فإن أثر الخصخصة الموسعة لتحقيق كفاءة التكلفة على المدى الطويل، وأداء الحكومة، وجودة الحياة للمواطنين، هذه الجوانب لم يتم بعد تقييمها بطريقة منتظمة.

أسئلة للمناقشة Discussion Questions:

- ١- هل باستطاعتنا حقاً أن ننق في المديرين الحكوميين لإدارة شئون الموظفين بالوكالة/ الإدارة الحكومية، وأن يكون ذلك طبقاً لمبدأ الجدارة وبدون إشراف لصيق وتطبيق من قبل وكالة/إدارة خارجية مثل لجنة الخدمة المدنية؟
- ٢ - هل نظام المحسوبية ضروري لتأكيد أن البيروقراطية (الخدمة المدنية) ستكون ذات استجابة للقيادة المنتخبة، وإذا كان قدّر من المحسوبية ضرورياً، فكم يكون ذلك القدر؟
- ٣ - هل يمكن حماية مبدأ الجدارة إذا سمح لاتحادات الموظفين العموميين للتفاوض مع الإدارة حول سياسات وإجراءات شئون الموظفين؟

المراجع (References):

- Aronson, Albert H. (1973). «Personnel Administration: The State And Local Picture.» Civil Service Journal, Vol. 13, No. 3 (January-Mach), Pp. 37-42.
- Ban, Carolyn (1984). «Implementing Civil Service Reform: Structure And Strategy» In Patricia W. Ingraham And Carolyn Ban(Eds), Legislating Buraucratic Chane. The Civil Service Reform Act Of 1978(Albany: State University Of New York Press), Pp. 42-62.
- Barzelay, Michael (1992). Breaking Through Bureaucracy. A New Vision For Managing In Government (Berkeley: UnivErsity Of California Press).
- Branti V. Finkel (1980). 445 U. S. 507.
- Caldwell, Lynton K. (1944). The Administrative Theories Of Hamilton And Jefferson (Chicago: University Of Chicago Press).
- Campbell, Alan K. (1978) „Testimony On Civil Service Reform And Organization” Civil Service Reform, Hearings Of The U.S. House Committee On Past Office And Civil Service (Washington, Dc:u.S. Government Printing Office).
- Daniel, Christopher (1992). „Constitutionalizing Merit ? Practical Implications Of Elrod, Branti, And Rutan”. Review Of Public Personnel Administration, Vol. 12, No. 2 (January-April), Pp. 26-34.
- Dotson, Arch (1955). “The Emerging Doctrine Of Privilege In Public Employment”. Public Administration Review, Vol. 15, No. 2 (Spring), Pp. 77-88.
- Elliott, Robert H. (Ed.). (1995) “Symposium On Human Resource Management And The Aging Of The Workforce.” Review Of Public Personnel Administration, Vol. 15, No. 2 (Spring), Pp. 5-83.
- Elrod V. Burns (1976). 427 U.S. 347.
- Freedman, Anne (1994). Patronage: An American Tradition (Chicago:nelson-Hall).
- Fish, Carl R. (1904) The Civil Sevice ANd The Patronage (Cambridge, Ma: Harvard University Press).
- Goodsell, Charles (2004). The Case For Bureaucracy: A Public Administration Polemic, 3rd Edition, (Washington, Dc:cq Press).
- Hayes, Steven (1996). “The State Of The Discipline” In Public Personnel Administration.” Public Administration Quarterly, Vol. 20, No. 3 (Fall), Pp. 285-304.
- _____. (1997). “Reinventing The Personnel Function: Lessons Learned From A Hope-Filled Beginning In One State.” American Review Of Public Administration, Vol 27, No. 4(DeCember), Pp. 324-342.
- Hays, Steven. And Richard Kearney (2001). “ Anticipated Changes In Human Resource Management: Views From The Field.” Public Administration Review, Vol. 61, No. 5 (September/October), Pp. 585-597.
- Kellough, J. Edward, And Lloyd G. Nigro (2005). “Radical Vicil Service Reform:

- Ideology, Politics, And Policy." In Stephen E. Condrey (Ed.), *Handbook Of Human Resource Management In Government*, 2nd Ed. (San Francisco: Jossey-Bass), Pp. 58-75.
- Kettl, Donald F., Patricia W. Ingraham, Ronald P. Sanders, And Constance Horner (1996). *Civil Service Reform: Building A Government That Works* (Washington, Dc: Brookings Institution Press).
- Levine, Charles H., And Rosslyn S. Kleeman (1986). *The Quiet Crisis Of The Civil Service: The Federal Personnel System At The Crossroads* (Washington, Dc: National Academy Of Public Administration).
- McAuliffe V. Mayor Of New Bedford (1892). 155 Mass. 216, 29 N. E. 517.
- Merrill, Harwood F. (1960). *Classics In Management* (New Yourk: American Management Association).
- Miller, Douglas T. (Ed.). (1972). *The Nature Of Jacksonian Democracy* (New York: Siley).
- Mosher, Frederick C. (1968). *Democracy And The Public Service* (New York: Oxford University Press).
- Naff, Katherine C., And J. Edward Kellough (2003). "Ensuring Employment Equity: Are Federal Diversity Programs Making A Difference" *International Journal Of Public Administration*, Vol. 26, No. 12(October).
- National Commission On The Public Service (1989). *Leadership For America: Rebuilding The Public Service* (Washington, Dc: NationAl Commission On The Public Service).
- National Research Council (1991). *Pay For Performance: Evaluating Performance Appraisal And Merit Pay* (Washington, Dc: National Academy Press).
- Peters., Guy (2001). *The Future Of Governing*, 2nd Ed. Revised (Lawrence: University Press Of Kansas) .
- Pomerleau, Raymin (1994). "A Desideratum For Managing The Diverse Workfroce" *Review Of Public Personnel Administration*, Vol. 14, No. 1 (Winter), Pp. 85-100.
- Riodon, William L. (1963). *Plunkitt Of Tammany Hall* (New York: Dutton).
- Roethlisberger, Fritz J., And William J. Dickson (1939). *Management And The Worker* (Cambridge, Ma: Harvard University Press).
- Rosenbloom, David H. (1971). "Some Political Implications Of The Drift Toward A Liberation Of Federal Employees." *Public Administration Review*, Vol. 31, No. 4 (July-August), Pp. 420-426.
- Rutan V. Republican Party Of Illinois (1990). 497 U.S. 62.
- Schisl, Martin J. (1977). *The Politics Of Efficiency* (Berkeley: University Of California Press).
- Shareef, Reginald (1994). "Skill-Bassed PAY In The Public Sector: An Innovative Idea."" *Review Of Public Personnel Administration*, Vol. 14, No. 3 (Summer), Pp. 60-74.

- Simon, Herbert A., Donald W. Smithburg, And Victor A. Thomson (1950). Public Administration (New York Knopf).
- Stahl, O. Glenn (1962). Public Personnel Administration, 5th Ed. (New York: Harper & Row).
- Thompson, Frank J. (Ed.). (1994). "The Winter Commission Report: Is Deregulation The Answer For Public Personnel Maagemetn?" Review Of Public Personnel Administration, Vo. 14, No. 2 (SpRing), Pp. 5-76.
- Thompson, Frank J., And Beryl A. Radin (1997). "Reinventing Public Personnel Management: The Winter And Gore Initiatives," In Caroln Ban And Norma M. Riccucci (Eds.), Public Personnel Management: Current Concerns, Future Challenges (New York: Longman), Pp. 3-20.
- U.S. Commission On Civil Rights (1969). For All The People ... By All The People: A Report On Equal Opportunity In State And Local Government Employment (Washington, Dc: U.S. Government Printing Office).
- U.S. General Accounting Office (1989). Pay For Performance: Interim Report On The Performance Management And Recognition System (Washington Dc: Gao), May.
- _____. (1995a). Transforming The Civil Service: Building The Workforce F The Future (Washington, Dc: Gao/Ggd-96-35), December.
- _____. (1995b). Federal Personnel Management: Views An Selected Npr Human Resource Recommendations (Washington, Dc: Gao/Ggd-95-221br), September.
- U.S. Library Of Congress (1976). History Of Civil Service Merit Systems Of The United State And Selected Foreign CouNtries (Washington, Dc: U.S. Government Printing Office), December 31.
- Van Riper, Paul P. (1958). History Of The United States Civil Service (New York: Harper & Row).
- Walters, Jonathan (2002). Life After Civil Service Reform: The Texas, Georgia, And Florida Experiences (Whit Plains, Ny:ibm).
- White, Leonard D. (1948). The Federalists (New York: Macmillan).
- _____. (1951). The Jeffersonians (New York: Macmillan).
- _____. (1954). The Jacksonians (New York: Macmillan).

قراءات مقترحة (Suggested Readings):

- Pfiffner, James P., And Douglas A. Brook (Eds.). (2000) The Future Of Merit. (Washington, Dc: Woodrow Wilson Center Press).
- Perry, James L. (1996). Handbook Of Public Adminstration, 2nd Ed. (San Francisco: Jossey-Bass).
- Van Riper, Paul P. (1958). History Of The United States Civil Service (New York: Harper & Row).

الفصل الثالث
الموارد البشرية والأداء التنظيمي

**Human Resources And Organizational
Performance**

لقد خضعت إدارة شئون الموظفين الحكومية بالولايات المتحدة إلى تحول صريح من حيث التركيز (Hays, 1989, 2004) على أن الالتزام أو تطبيق قوانين ولوائح نظام الجدارة كان موضوعاً مركزياً بالنسبة لإصلاح الخدمة المدنية الأول. إلا أن تسهيل الأداء التنظيمي والتجاوب كانا في مقدمة أجندة إصلاح الخدمة المدنية الثاني (Jorge Nsen, Fairless, And Patton, 1996, Moynihan, 2004). وقد تم عرض هذه الأجندة ضمن إطار في إستراتيجية إدارة الموارد البشرية (Shrm) التي تدعو بدور موسع جداً لأخصائيي الموارد البشرية بالوكالات العامة في التخطيط الإستراتيجي وعمليات تنفيذ السياسة.

إن مدخل إستراتيجية إدارة الموارد البشرية يجادل على أنه ينبغي تمثيل الموارد البشرية كاملاً في صنع السياسة ضمن مجموعة الإدارة العليا التي تحدد رسالة المنظمة، وتضع غاياتها، وأهدافها عبر عملية التخطيط الإستراتيجي. إن التخطيط الإستراتيجي القائم على افتراض رسالتها، يعتبر عملية تحليل عقلاني تخص جميع مستويات نشاط المنظمة من خلال تقويم منظّم للحالة الراهنة للمنظمة والاتجاهات في بيئتها الخارجية. وإن التخطيط الإستراتيجي مصمم لوضع أهداف وغايات المستقبل، وللتعرف على الوسائل والموارد التي تستخدم في تحقيقها، وأيضاً لوضع معايير يتم استخدامها لتقييم المخرجات أو النتائج (Bryson, 1996). ومثال لذلك هو كيفية دمج إستراتيجية الموارد البشرية في التخطيط الإستراتيجي وطرق تنفيذ الوكالات العامة حيث يعتبر ذلك من آثار قانون الأداء الحكومي والنتائج لعام ١٩٩٣ على سياسات شئون الموظفين الفيدرالية والموارد البشرية كرأس المال (Government Performance And Results Act, 1993) (Gpra).

ولأن الغرض هو تحسين كفاءة جميع وكالات الجهاز التنفيذي الفيدرالي، فإن القانون يطالب الوكالات بتطوير خطط إستراتيجية ذات تركيز على العميل (Customer Focused)، ووضع رسالات ملموسة وأهداف لقياس النتائج بما يبرر تخصيص الاعتمادات والتصديقات المالية، وبعبارة عامة فإن الغرض من قانون الأداء الحكومي والنتائج هو تحسين ثقة الجمهور في كفاءة وفعالية الحكومة، والضغط على إدخال تحسينات في إدارة البرامج الفيدرالية، وتحسين نوعية المعلومات التي يستخدمها الكونجرس في تخصيص الموارد. ومنذ العام المالي ١٩٩٩، فإن الوكالات قد طلب منها، وهي تقوم بتقديم طلبات الميزانية لكل من مكتب الإدارة والميزانية (Office Of Management And Budget (Omb وإلى الكونجرس على

أن تتقدم بخطط إستراتيجية خاصة بنشاطات البرنامج وخطط الأداء السنوي التي تغطي تلك النشاطات حسبما تم إدراجها في الميزانيات، وبعد انتهاء السنة المالية، يجب على الوكالات أن تقدم تقرير الأداء الذي يغطي تحقيق الأهداف ذات الصلة بالمقاييس التي تم تحديدها في خطط الإستراتيجية والأداء للوكالات.

وبتقدير الدور الحرج الذي تقوم به الموارد البشرية في أداء المنظمة، فإن مكتب إدارة شؤون الموظفين للولايات المتحدة وضع معايير للموارد البشرية كرأسمال والغرض من هذه المعايير هو توجيه سياسات وممارسات الموارد البشرية بالوكالة (U.S. Office of PersonNel Management, 2005):

- يتطلب معيار الضبط الإستراتيجي أن تكون للوكالات الفيدرالية إستراتيجية في الموارد البشرية كرأسمال يتم ضبطها بعناية أو يتم تنسيقها مع رسالاتها وأهدافها، وغاياتها. إن إستراتيجية الموارد البشرية كرأسمال ينبغي أن تدمج بالكامل في خطط الوكالة الإستراتيجية وفي خطط الأداء والميزانيات.
- يتطلب معيار تخطيط القوى العاملة واستخدامها أن تكون الوكالات ذات تركيز على المواطن وذات تركيز على النتائج، والمستخدمين ذوي الفعالية للحكومة الإلكترونية وشركات الخدمات الخارجية المنافسة، أو تكليف المقاولين بالبدائل (من هذه الخدمات).
- يتطلب معيار القيادة وإدارة المعرفة أن تقوم قيادة الوكالة بتطبيق النظم التي في حاجة إلى إدارة الأفراد بفعالية، ولتأكيد استمرارية قيادة ذات فعالية، وإنشاء وإيجاد بيئات للتعلم أو تطويرية تمكنها من الإبقاء على التحسين المستمر في الأداء على جميع المستويات.
- يتطلب معيار ثقافة الأداء ذات التوجه نحو النتائج أن تنشئ قيادة الوكالة سياسات الموارد البشرية باعتبارها رأسمال تصمم لبناء قوى عاملة ذات تنوع ورؤية نحو النتائج وذات مستوى عال في الأداء. كما أن الوكالات مطالبة بإدخال نظم في إدارة الأداء يعتمد عليها في التمييز بين من أداؤهم عال ومن أداؤهم متدنٍ، وأن يُعتمد على تلك النظم في ربط أداء الفرد، والفريق، والوحدة بأهداف وغايات المنظمة.
- ويتطلب معيار المواهب من الوكالات أن تتخذ من الإجراءات ما هو ضرورة لسد الفجوة بين مهارات القوى العاملة الحالية، والمعرفة والقدرات وتلك التي هي مطلوبة لتحقيق أهدافها ومقابلة معايير الأداء. وبمعنى آخر، فإنه يتوقع من الوكالات تطبيق خطط وبرامج لتطوير الموارد البشرية التي تعالج الاحتياجات الحالية والمتوقعة.

- ويتطلب معيار المسؤولية أن تبرهن الوكالات الفيدرالية أن القرارات والممارسات الخاصة برأسمالها البشري مدعومة بمعلومات نظم التخطيط الخاصة بالتوجه نحو النتائج والمساءلة.

خير مثال في تطبيق معايير مكتب إدارة شئون الموظفين (Opm) في إطار خطة الوكالة الإستراتيجية هو إستراتيجية الموارد البشرية كرأسمال الخاص بوكالة حماية البيئة (Environmental Protection Agency (Epa)، فقد نصت تلك الخطة في القسم الخاص برأس المال البشري في خطة الإستراتيجية للعام (٢٠٠٣-٢٠٠٨) نصت على «أن حماية صحة الإنسان والبيئة تتطلب قوى عاملة ذات تنوع ومهارة عالية، وتحفيز تسعى لإيجاد حلول خلاقة للمشكلات البيئية، كما أنها ذات التزام بالإنجاز المتميز». إن إستراتيجيتنا الحديثة في الموارد البشرية كرأسمال سوف تساعدنا في دمج التخطيط للقوى العاملة، وتطوير الموظف، والاستقطاب المستهدف الذي يتزامن مع تخطيطنا الإستراتيجي المستمر وعمليات إدارة الموارد (U.S. Environmental Planning Agency, 2003, P. 146). إن إستراتيجية رأس المال لوكالة حماية البيئة مصصمة لمقابلة معايير مكتب إدارة شئون الموظفين (Opm) من خلال ابتكارات تنقسم إلى عدة فئات أو أنواع. وأولى تلك الفئات الاستخدام أو الانتشار والتخطيط الإستراتيجي للقوى العاملة.

لقد حددت وكالة حماية البيئة (Epa) نحو (٢٠) فئة مهنية ذات مهارات وقدرات متفردة، وذلك للمساعدة في تطابق العمل الحرج الذي تنص عليه الرسالة مع المهارات التي لدى القوى العاملة بالوكالة. وإن الغرض من نظام تخطيط القوى العاملة هو «تمكين المديرين التنفيذيين من صنع قرارات حول استخدام الموظفين الذين لديهم مهارات وقدرات حرجية تتصل بالرسالة سواء على مستوى البرامج أو الموقع الجغرافي مما يحقق رسالة الوكالة (ص ١٤٨)». وتتجاوز خطة وكالة حماية البيئة إعداد العاملين ومهاراتهم لتتضمن فرصاً لزيادة الكفاءة عن طريق تكليف المقاولين من الخارج بالأعمال وأيضاً إجراء تحسينات داخلية للتقنيات التنظيمية ونظم الإدارة. وترفع وكالة حماية البيئة بتقريرها حول التجارب المستمرة أو الإبداعات في إدارة الموارد البشرية التي تحوي ما يلي:

- برامج المهام وليس الوظائف وهو الذي يوفر تبادلاً طوعياً في المواقع حيث يتم تشجيع العاملين على تبادل الوظائف ويتعلمون البرامج الفنية التي هي خارج نطاق خبراتهم التخصصية المباشرة (ص ١٤٨).

- برنامج لحركة وتنقلات كادر كبار المديرين يصمم ليتفق مع المواهب التي المنظمة بحاجة إليها، ولتقوية المهارات القيادية وإلحاقهم بالبرامج على جميع أصعدة وكالة حماية البيئة (Epa).

- نظام معلومات إضافية للأفراد تؤدي إلى تحسين الدخول لبيانات شئون الموظفين بغرض التخطيط للمستقبل الوظيفي وإدارة الموارد البشرية. إن هذا النظام سوف يمكن الموظفين التعرف على سجلاتهم في شئون الموظفين بغرض تحديث المعلومات الخاصة بعقود الطوارئ Emergency Contracts ومعلومات أخرى ذات علاقة بالعمل. وإن تطويراً إلكترونياً كمورد يسمح بدخول قاعدة شبكية لمعلومات وفرص تدريبية، وسطح/حاسب مكتب للمدير بما يوفر للمشرفين وللمديرين مديلاً للمعلومات عن القوى العاملة الأمر الذي يؤدي إلى تيسير صنع القرار بالمنظمة.

- تتضمن نشاطات الحكومة الإلكترونية التي تقوم بها وكالة حماية البيئة (Epa) نظم لكشوفات رواتب موحدة، ومضمنة في نظم معلومات سجلات شئون الموظفين. والاستقطاب للتعين، التي تحوي تقييماً ملخصاً وآلياً والطرق لذلك كما يسمح بمعلومات في وقتها عن حال طلبات التعيين على الوظائف (ص ١٤٩).

والفئة الثانية هي إدارة القيادة والمعرفة: تقوم وكالة حماية البيئة (Epa) ببناء نظم للموارد البشرية بغرض الاحتفاظ بالقيادة الأساسية والمقدرات المعرفية بوصفهم مديريين وموظفين ممن رسالتهم ذات مهارات حرجية، وسوف يتقاعدون أو أنهم سوف يتركون الوكالة. ولذلك تستخدم الوكالة/ عدة مداخل في هذا المجال:

- استخدام إستراتيجية لتطوير القوى العاملة تشمل عدة برامج تركز على القدرات الأساسية لوكالة حماية البيئة، ومؤهلات إدارية أساسية توجد حاجة إليها. وتتضمن هذه البرامج تدريباً في القاعات، وتوجيهاً وظيفياً، وتدريباً عملياً ومهام في التناوب الوظيفي.

- كما أن للوكالة برنامجاً تطويرياً خاصاً للمرشحين بغرض إعداد مديريين للمستقبل تتم ترقيتهم لوظائف الإدارة العليا.

- إن نظام الوكالة في إدارة الأداء مصمم لتطوير القوى العاملة وذلك بتوفير تغذية مرتجعة للموظفين حول الأداء، ومساعدتهم في تفهم كيف يتم ضبط أو قياس أدائهم برسالة الوكالة (ص ١٥٠).

- كما أن الوكالة تستخدم برنامج « ٢٦٠ درجة للتغذية المرتجعة » التي من شأنها تمكين الموظفين وزملائهم من توفير تغذية مرتجعة حول أداء المديرين (ص ١٥٠).

والفئة الثالثة هي تطوير ثقافة الأداء. إن جهود وكالة حماية البيئة في بناء قوى عاملة ذات توجه نحو النتائج وثقافة تنظيمية تقدر الأداء تتضمن إعادة تصميم نظام إدارة الأداء وإبداعات متنوعة، وتنمية علاقات تعاونية مع اتحاد العاملين.

ويركز نظام إدارة الأداء على اتصالات واضحة وفي وقتها حول توقعات الأداء ونتائجه عبر جميع مستويات الوكالة. وهي تفصل المكافآت النقدية من تقييمات الأداء بحيث تتم التغذية المرتجعة والمكافآت ليس فقط في وقت التقييم، لكن يتم ذلك طوال العام ليلقي الضوء ويدعم التميز في أسلوب توقيتي، أي في وقت مناسب. (ص ١٥١).

وإن تركيبة من الحوافز المالية وغير المالية موجودة للتحفيز وتقدير الأداء العالي على مستوى الفرد، والفريق، والمنظمة. وتتضمن الإبداعات المتنوعة لوكالة حماية البيئة برامج تعليمية للعاملين حول مسائل متنوعة، كترويج الحوار المتصل حول مسائل متنوعة عريضة، وتوظيف يهدف للتعرف على المتقدمين ذوي التأهيل الجيد للوظائف الحساسة. وتسعى وكالة حماية البيئة، في مجال علاقات العمل، إلى تنمية علاقات تعاونية بين مديري الوكالة، والاتحادات والعاملين لتحسين ظروف العمل وتطوير المستقبل الوظيفي والروح المعنوية لدى العاملين (ص ١٥١). وقد أنشأت (الوكالة) قوى عاملة وفريقاً من الموظفين لإيجاد الحلول Solution Staff Work Force يوفران للعاملين سلسلة من الخدمات لمنع وحل الخلافات في مكان العمل، التي تشمل وساطة غير رسمية، وحلاً بديلاً للصراع. وتساعد القوى العاملة من موظفي الوكالة على إيجاد الحلول التي تساعد العاملين لحل خلافاتهم قبل أن ينتج عنها تظلمات أو شكاوى رسمية. ولذلك تم إنشاء قاعدة بيانات لمتابعة موقف علاقات العمال والإدارة حول الاتفاقيات، والقرارات، والخلافات (ص ١٥١)“.

أما الفئة الرابعة فهي توظيف والمحافظة في الخدمة على المواهب. لقد تجاوبت وكالة Recruiting And Retaining Talents حماية البيئة للخطوات المتزايدة في حالات التقاعد والمنافسة في سوق العمل وذلك من خلال إستراتيجية رأس المال البشري التي تركز على استقطاب/توظيف والمحافظة في الخدمة على أفراد ذوي تأهيل عال ممن لديهم الاستعداد والمقدرة على سد الفجوات (شواغر الوظائف) الحالية أو المتوقعة والنقص في المهارات والمقدرات الحرجة التي تنص عليها رسالة الوكالة. وتستخدم الوكالة سلطات خاصة للاستخدام والحوافز وبرامج التدريب التأهيلي الداخلي والزمالة

المهنية بغرض استقطاب، والمحافظة على الباحثين والعلماء. وتقوم الوكالة بتقييم برنامج ارشادي رائد تستطيع من خلاله تقديم رواتب تنافسية ضرورية لاجتذاب، والمحافظة في الخدمة على طبقة العلماء والباحثين (ص ١٥٢) وتنص إستراتيجية وكالة حماية البيئة (Epa) في الاستقطاب للتوظيف والمحافظة في الخدمة على العاملين - على استخدام هياكل تنظيمية مرنة بدرجة موسعة، وتنص كذلك على نظم عمل تعاونية، وفرق عمل بمهارات متعددة، وبيئات عمل حميمية في جو عائلي. فضلاً عن ذلك فإن وكالة حماية البيئة تستكشف وتبحث في تطبيق تصاعدي مرحلي لأولئك الذين يشغلون وظائف حرجية يصعب شغلها، وتسعى أيضاً لتطبيق حوافز لترك الخدمة، وسلطة التقاعد المبكر. وتوفر هذه الأدوات - أو الإجراءات مرونة أكثر من تلك التي توجد في القوانين الحالية، وأنها وهذه الإجراءات قد تساعد في إعادة شكل القوى العاملة حين تصبح التركيبة التنظيمية ليست الأمثل للقيام برسالة الوكالة (ص ١٥٢).

وأخيراً أنشأت وكالة حماية البيئة برنامجاً للمساءلة Human Resource Management Accountability Program بغرض التأكد أن إستراتيجيات الموارد البشرية كإسـمـال والسياسات في ذلك قد تم ادراكها وتم تنفيذها على جميع المستويات. وتمشياً مع معيار مكتب شئون الموظفين (OPM) في الموارد البشرية في هذا المجال، فإن هذا البرنامج مصمم ليسمح بجمع وتحليل بيانات ضرورية لتقرير عما إذا كانت أهداف وغايات رأس المال البشري قد تم تحقيقها. وقد صمم البرنامج ليسمح بتقييمات على قاعدة البيانات الخاصة بـ (١) التزام المنظمة بمبادئ الجدارة (٢) إسهامات المورد البشري لفعالية التنظيم (٣) مدى تحقيق الموارد البشرية لأهدافها وغاياتها (٤) مواطن القوة والضعف في برامج الموارد البشرية (ص ١٥٣).

إن معايير رأس المال البشري في كل من قانون الأداء الحكومي والنتائج (Government, Performance Results Act (GPRA) ومكتب شئون الموظفين (OPM) وخطة إستراتيجية وكالة إدارة الموارد البشرية الإستراتيجية Strategic Human Resources Management (SHRM) وحماية البيئة توضح كيف أن الإستراتيجية تتضمن تحولاً دراماتيكياً إلى مفهوم الإدارة المركزية الخاصة بإدارة شئون الموظفين في إطار إصلاح الخدمة المدنية الثاني. وقد تكون الحكومة الفيدرالية المثال الشامل، إلا أن الكثير من الولايات والحكومات المحلية تعيدان توجيه نظمهم في شئون الموظفين نحو إدارة الموارد البشرية الإستراتيجية (SHRM) ومعيار التوجه نحو تقييم المخرجات (Condrey, 2002, Hays, 2004).

ولفرض التوازن مع هذا الفصل، فإننا سوف نناقش عدة طرق يمكن من خلالها أن تسهم إيجاباً إدارة شؤون الموظفين الحكومية (العامة) في الإدارة والأداء التنظيمي. وسوف تتم دراسة مجالين واسعين من النشاط التنظيمي في مجال رأس المال البشري: (١) استقطاب الموارد البشرية اللازمة لمقابلة احتياجات المنظمة الآنية والمتوقعة. (٢) تحفيز، وتطوير، والمحافظة في الخدمة على قوى عاملة تمتلك المعرفة اللازمة، والمهارات، والقدرات Ksas. كما نقترح معايير خطة رأس المال البشري لكل من مكتب شؤون الموظفين (Opm) ووكالة حماية البيئة (Epa)، لأن النجاح في كلا المجالين ضروري. وهناك ثلاث إستراتيجيات للحصول على مدخل يعتمد عليه للموارد البشرية هي المنافسة، والتعاون، والدمج Competition, Cooperation & Incorporation (Yuchtman And Seashore, 1967) وإن كلاً من هذه الإستراتيجيات الثلاث استجابة للعلاقة بين متطلبات المنظمة في رأس المال البشري، ونوع سوق العمل الذي تواجهه. وغالباً، إن إستراتيجية رأس المال البشري الإجمالية للوكالة الحكومية لا بد أن تحتوي على خليط معقد بكثرة أو بقلّة من المنافسة والتعاون والدمج.

إستراتيجية المنافسة The Competitive Strategy؛

تجتهد مداخل المنافسة في الحصول على الموارد البشرية للعمل بطريقة أفضل من المنظمات الأخرى في أسواق العمل ذات العلاقة، ويشمل ذلك عدداً من مجالات الأداء التنظيمي. أولاً، كمخدم، فإن المنظمة يجب أن تكون قادرة على تقديم راتب مُعَرِّ ومزايا، فضلاً عن دعم سيكولوجي وبيئة عمل مكانية آمنة. ثانياً، إنه من المهم المحافظة على سمعة المنظمة باعتبارها مكاناً للعمل. إن الوظائف في الوكالات ذات السمعة العالية تجذب غالباً الأفراد المؤهلين الذين بإمكانهم عمل نفس الشيء أو الحصول على راتب أكبر في وظائف أقل مكانة أو شهرة. ثالثاً، يجب أن تكون لدى المنظمة المرونة الداخلية الضرورية لإجراء تعديلات في وقتها مع أحوال سوق العمل. إن القدرة على ضبط عمليات الاستقطاب للتوظيف، وإجراءات الاستخدام، وخطط التعويضات، وتصميم الوظائف لما هو متوافر من رصيد الموارد البشرية كل ذلك ذو فائدة عظيمة. وبالنسبة للموظفين العموميين فإن هذه الغايات في الكثير من الحالات يصعب تحقيقها.

إنه من الصعوبة دمج إستراتيجيات المنافسة مع القيم والممارسات السائدة في نظم الجدارة التقليدية ذات التوجه نحو التمسك بالقانون. إن المحرك الحالي للتغيير

والابتكار (كما هو وارد في اصلاح الخدمة المدنية الثاني) وكما هو موضح في معايير مكتب شئون الموظفين وإستراتيجية وكالة حماية البيئة في رأس المال البشري زاد من مرونة الوكالة في مجالات مثل تصنيف الوظائف والاختيار. كما أنه زاد من سلطة المديرين التنفيذيين في مجال إدارة الرواتب وذلك في بعض الولايات والمحليات أيضاً في الحكومة الفيدرالية (Barrett And Greene, 2005) كما أن حرية التصرف في هذه المجالات ليست بالمفتوحة أو أنها غير المقيدة.

إن هناك اعتبارات سياسية وقانونية مهمة تضع بالقطاع العام حدوداً على الدرجة التي يمكن أن تكون الميزة التنافسية هي الدافع العقلاني الوحيد لسياسات وممارسات شئون الموظفين. وكمثال لذلك، فإن سياسات فرص العمل المتساوية ونظم تصنيف الوظائف، والتشريعات والتفويض في نظم الرواتب والتعويضات، قد تتطلب إجراءات في الاستقطاب، والاختيار، والتوظيف، إجراءات من شأنها الحد من المرونة الإدارية وبالتالي مقدرة الإدارة في العمل سريعاً وبشمولية في المواقف التي تكون فيها المؤسسات الخاصة والوكالات غير الربحية تنافس (القطاع العام) على ذات الأفراد.

إنه من المفترض أن تسلك نظم شئون الموظفين الحكومية في بعض الأوقات أهدافاً مضاعفة أو متعددة ومتضاربة. وعلى نقيض نظرائهم بالقطاع الخاص، لأن الموظفين العموميين، كإجراء روتيني، يخضعون إلى تدقيق مستمر من قبل جمهور يتكون من مجموعات كبيرة ذات اهتمام عميق في واحد أو أكثر من مراحل إدارة شئون الموظفين بداية من الاستقطاب والتوظيف وحتى التقاعد. هذا الجمهور هو صاحب المصلحة الحقيقية، وبذكر فقط القليل منهم: (قدماء المحاربين، والأقليات، والمقاولين الذين يعملون لحسابهم، واتحادات الموظفين الحكوميين) هؤلاء قد يقاومون سياسات الغرض منها احتدام المنافسة وذلك أنهم يرون أن في هذه السياسات تهديداً لقيم أخرى مثل المساواة في الرواتب، الفرص المتكافئة، الحياد السياسي، والسوق الحرة.

وللمصلحة العامة الشاملة، ولأسباب حزبية أكثر محدودية، فإن المشرعين والمديرين التنفيذيين المنتخبين نادراً ما تكون لديهم الرغبة في إزالة الرقابة على المجالات الرئيسية في سياسة شئون الموظفين (Wechslek, 1994). مثلاً، إن العملية التي تؤدي إلى فهم مصلحة الأمن القومي في الولايات المتحدة (U.S. Department Of Homeland Security) تضمنت صراعاً رئيسياً في مجلس الشيوخ بالولايات المتحدة بين إدارة الرئيس جورج دبليو بوش (George Bush) والمصالح التي تمثل اتحادات الموظفين العموميين.

لقد تحاورت إدارة بوش (Bush) من منطلق أن المصلحة الجديدة تتطلب مستوى من المرونة في المورد البشري ليس بالإمكان تحقيقه في ظل التشريع الفيدرالي حول العلاقات العمالية، وفي النهاية نجحت إدارة بوش في استثناء العاملين بمصلحة الأمن القومي من تطبيق التشريع على العاملين بهذه المصلحة (Moynhan, 2005) (Dhs Woodard, 2005). وليس من المنظور جداً أن تكون الإستراتيجيات التنافسية التي تطبق من قبل المخدمين العاملين أي الحكوميين أن تكون بشكل ضيق ذات توجه نحو القاعدة مثل ما هو في كثير من مؤسسات إدارة الأعمال. وهذا لا يعني أن العاملين الحكوميين لا يستطيعون المنافسة الفعالة تحت أي ظروف مع القطاع الخاص حول الموارد البشرية. إن ذلك يعني، كما هو وارد في إستراتيجية وكالة حماية البيئة (Epa) حول الموارد البشرية كإسماأل أنهم ينبغي أن يكونوا مثابرين جداً، وأيضاً مبتكرين (U.S. General Accounting Office, 2002) إن الراتب، والمميزات، وظروف العمل، وفرص المستقبل الوظيفي جميعها عناصر رئيسية في الموقف التنافسي للوكالة الحكومية وإن مقدرة الراتب والمميزات على استقطاب الأفراد على المدى الطويل التي يقدمها المخدمون الحكوميون سوف تتغير بالنظر للأحوال الاقتصادية.

وإن اقتصاداً بطيئاً أو متراجعاً يجعل دائماً من السهولة استقطاب موظفين بمستوى عالٍ والمحافظة عليهم بسبب الصعوبة في توفر الوظائف. وإنه في أوقات التوسع، حين ترتفع الأرباح وتوفر الوظائف الجيدة بكثرة، فإن القطاع العام يعاني استقطاب الأفراد، وأنه من المنظور أن يترك الخدمة الموظفون ذوو الحركية العالية (الفاقد) لوظائف ذات راتب أفضل بالقطاع الخاص. وتاريخياً، فإن جداول الرواتب والمميزات التي حددت تشريعياً قد ثبت أنها تميل ببطء نحو التعديل والذي غالباً - أي التعديل - غير ملائم للتغيرات في سوق العمل، لكن التصريحات التي تغطي (مقدرة) الحكومة التنافسية يصعب الإدلاء بها. ومن ناحية، فإنه بالنسبة لبعض فئات العلماء، والمهنيين، والفنيين، فإن الرواتب المتدنية بالمقارنة جعلت القطاع العام مكاناً غير جاذب للعمل فيه.

ومن الناحية الأخرى، وبالنسبة لكثير من الوظائف، فإن المخدمين الحكوميين كانوا بثبات قادرين على تقديم رواتب حسبما هو سارٍ، وكذلك تقديم مزايا جيدة نسبياً (مثل التأمين الصحي، وخطط تقاعدية، وأمن وظيفي). ويعتمد المخدمون الحكوميون بشكل رئيسي على الاعتمادات التي يوافق عليها الجهاز التشريعي، بدعم من الجهاز التنفيذي للحصول على الأموال اللازمة للمنافسة، لكن المعارضة الواسعة من الرأي العام لزيادة

الضرائب بغرض تمويل الزيادة في الرواتب تعني أن مساندة السياسيين غالباً ما تكون غير متوقعة. فالحكومات، بمعنى آخر، قد تمت إفادتها أن تزيد بشكل جوهري من إنتاجية الموظفين العموميين، بدلاً من طلب ميزانيات ضخمة لتغطية مطالب الموظفين المتنامية للخدمات. وبالمقابل، فإن ضغطاً كثيفاً قد ألقى على نظم شئون الموظفين الحكوميين لاستخدام الاعتمادات المتوافرة والموظفين إلى أقصى درجات الفعالية بدلاً من الاعتماد على الزيادات العمومية للحاق (بالتغييرات المرغوب فيها).

لقد كانت زيادات الرواتب وخطط تعزيز المميزات كانت عادة تطبق على كل المستويات الوظيفية دون اعتبار عما إذا كانت هناك حاجة لها أو انعدامها، وذلك بغرض المحافظة على، أو لتعزيز وبناء قدرة الوكالة على المنافسة الفاعلة وذلك بالنسبة لفئات محددة من الموظفين. وإنه في أفضل الحالات، ومن منظور تنافسي، فإن تلك الزيادات والمميزات كانت أدوات صماء. وكمثال لذلك، فإنه بالنسبة لبعض المهارات، فالزيادة لم تكن بقدر كافٍ يجعل الوكالة في وضع تنافسي في محلية (موقع) أو منطقة (جغرافية)، لكن في مكان آخر فإن الراتب أو الأجر بالفعل أعلى مما هو بحاجة إليه. والوضع نفسه يمكن أن ينطبق على المميزات. إن التخفيضات في ميزانية شئون الموظفين، وتجميد الأجر والراتب، والاستقطاعات الأخرى كانت بدرجة مثالية ليست ذات استجابة للمسائل أو الأحوال التنافسية. واتجه الموظفون العموميون بشكل مطرد للإصلاحات، مثل الراتب للمحلية، وقابلية نقل التقاعد، وخطط الراتب للأداء، كل ذلك في محاولة لإيجاد المرونة اللازمة لدعم المدخل التنافسي للاستقطاب (للتوظيف) والمحافظة في الخدمة.

لقد تعثرت مقدرة الحكومة بسبب ضغوط مالية في جذب الموظفين المؤهلين، والمحافظة عليهم، لكنّ هناك عاملاً آخر مهماً قد يكون سبباً في هذا التعثر، ألا وهو تدني مكانة أو سمعة الخدمة العامة بالولايات المتحدة. إن الاتجاهات حول العمل الحكومي، والاعتقادات حول فرص المستقبل الوظيفي عوامل إسهام أو بالأحرى مؤثرة بشكل ملموس في الموقف التنافسي للقطاع العام. إن المشكلات التي نتجت من جراء الاتجاهات السلبية نحو الخدمة العامة ليست مقصورة على التأثير في أولئك الذين يفكرون أين يعملون، كما أن العلاقات مع المسؤولين ذوي النفوذ في بيئة المنظمة هم أيضاً ممن تأثروا بذلك. وهنا نشأت حلقة مفرغة.

إن السياسيين والقادة المدنيين، والمديرين التنفيذي بالشركات، ومجموعات المتعاملين (المراجعين)، والناخبين أصحاب الأصوات، هؤلاء قد يكون لديهم شعور معادٍ

للموضع التنافسي للقطاع العام أو في أحسن الحالات قد لا يكونون ملتزمين أو ذوي اهتمام بالمواهب والالتزام، والاستجابة من جانب موظفي الخدمة المدنية. لقد أوقفت أو جُمِدت الموارد المالية وكذا الدعم السياسي، كما أن القدرة التنافسية للمخدمين الحكوميين - أي الإدارات الحكومية - خضعت لمزيد من التذني. وأنه على المدى الطويل تعرضت جودة/نوعية الخدمة العامة لمزيد من التذني وأصبحت الاتجاهات حيالها أكثر سلبية، كما هبطت مستويات التأييد بدرجة كبيرة.

لقد كانت محاولة تحسين الصورة عند الجمهور حول مقدرة واستقامة وتجاوب الخدمة المدنية (لمطالب المجتمع) عنصراً من عناصر إصلاح الخدمة المدنية الثاني. وتمشياً مع هذا المنوال فقد ذكر آلان كامبل (Alan Campbell) أول مدير لمكتب شئون الموظفين (Opm) أن أحد أغراض قانون إصلاح الخدمة المدنية (Civil Service Reform Act) هو تحسين سمعة الخدمة المدنية الفيدرالية. وحديثاً جداً، فإن تقرير مراجعة الأداء القومي (1992) (Csra RepoRt Of The National Performance Review) أكد «أن أزمة اليوم هي أن الأفراد ببساطة يشعرون أن الحكومة عاجزة عن أن تعمل» وأن المسألة الرئيسية التي تواجهها هي ليست ماذا تفعل الحكومة، لكن كيف أنها تعمل. (ص ٢). وكان نص التقرير حول تبسيط الإجراءات ولا مركزية شئون الموظفين: «إننا لكي ننشئ حكومة فيدرالية فعالة، يجب أن نجري إصلاحاً فعلياً لتكامل نظام شئون الموظفين: نظم الاستقطاب، التوظيف، التصنيف (تصنيف الوظائف)، الترقية، الراتب، والمكافآت. يجب أن نعمل على تسهيل الأمر على المديرين الفيدراليين لتوظيف العاملين الذين يحتاجون إليهم، ويكافئون أولئك الذين يؤدون عملاً جيداً، وأن يفصلوا من الخدمة أولئك الذين لا يقدمون عملاً جيداً (ص ٢٢ Npr).

وقد ناقش تقرير مراجعة الأداء القومي حيث ورد فيه «إن التكيف والمرونة غالباً ما تكون مفاتيح للمنافسة الناجحة». وفي حالة قبول ما انتهت إليه لجنة فولكر (Volcker Commission) وهو: أن التعقيد في عملية التوظيف غالباً ما يدفع جميع المتقدمين للعزوف عن العمل، باستثناء أولئك الذين هم أكثر جدية وتكريساً. وأوصى تقرير مراجعة الأداء القومي أن تمنح جميع المصالح والوكالات الحكومية «السلطة لإجراء الاستقطاب، والاختيار لجميع الوظائف، والاستغناء عن جميع السجلات المركزية ونماذج طلب التوظيف القياسية» (صفحات ٢٢-٢٣). والمبرر إلى ذلك هو لكي تكون منافساً، يجب على الوكالات الفيدرالية مثل وكالة حماية البيئة (Epa) أن تكون قادرة على الاستجابة للظروف التي تواجهها بأسلوب فعال وفي التوقيت

المناسب، وأن الحد من القوانين والضبط وعدم المركزية يجعل من السهل جداً للوكالات أن تكون في وضع تنافسي فعال. ولدى الوكالات الفيدرالية الآن القدرة على السعي والحصول على اتفاقيات تفويض مع مكتب إدارة شئون الموظفين (Opm)، إذ تسمح تلك الاتفاقيات بمنح الوكالات الفيدرالية سلطات واسعة تتعلق بمهام التوظيف (مكتب شئون الموظفين - الولايات المتحدة ٢٠٠٥) وحتى إذا كانت الوكالات الحكومية قادرة على تقديم رواتب وامتيازات تنافسية، ولديها أيضاً صورة عامة معقولة، فإن الوكالات الحكومية قد تواجه صعوبة في تحديد مواقع واستقطاب متقدمين بالقدر الكافي ممن لديهم المهارات والصفات الأخرى التي عليها طلب كبير.

إن العرض قد لا يسد الطلب، ودائماً ما يستجيب العرض للطلب بمرور الوقت، وذلك على المدى القصير، إلا أنه قد يكون هناك عجز خطير بسبب عدد من العوامل، بما في ذلك القدرات المحدودة لمصادر الموارد البشرية مثل الجامعات والمدارس الفنية، وفترات التدريب أو التلمذة الطويلة، وسياسات الجهات التي تنظم وتصدر التصاريح، والاتجاهات السكانية، والقواعد الاجتماعية حول أو ضد أنواع معينة من العمل. والنتيجة، أن سوق العمل قد يستجيب، إلا أن التوازن بين العرض والطلب قد يستغرق عدة سنوات أو أكثر، وأنه مثل المدرسين، ومهندسي الفضائيات، وآخرون يعملون في الميدان مما يتطلب تعليماً وخبرة واسعة يمكنهم أن يبرهنوا، أن المحافظة على مثل هذا التوازن ليس بالأمر اليسور.

وبالمقابل فإن سوق العمل قد يستجيب بسرعة بالنسبة لعنصر العمال غير المهرة وشبه المهرة بسبب أن هؤلاء العمال لا يتطلبون تعليماً أو تدريباً أو خبرة كبيرة. وكما أشرنا من قبل، على كل حال، فإن القطاع العام أصبح أكثر مهنية، وأن متطلباته في المهارة في تصاعد مستمر. وبالتالي فإن مدخلاً سلبياً يؤدي إلى الفشل في التحكم على الاحتياجات التنظيمية، وأن التوقعات في ظروف سوق العمل تجعل المخدم الحكومي عرضة لمواجهة وضع يهدد الأداء، وإلى عدم القدرة بشكل طويل في اجتذاب، والمحافظة على الأفراد لوظائف رئيسية معينة تتطلب مهارات عالية.

إن إحدى طرق تحسين التوازن بين احتياجات الوكالة والعمال في سوق العمل إجراء تعديلات في هياكل المهام الداخلية واستخدام التكنولوجيا. وهنا يمكن لأخصائيي شئون الموظفين أن يكونوا في وضع يسهمون فيه بقدر مهم في مجال قدرات التخطيط للموارد البشرية في الوكالات العامة (Ospina, 1992). ويمكن غالباً إعادة تصميم الوظائف، وإعادة هيكلة العلاقات بين

الوظائف، وذلك بطرق تؤدي إلى تحسين قدرة المنظمة في حسن استخدام الموارد البشرية المتاحة لها. وأحياناً، بالإمكان تبسيط الوظائف، أو تجزئتها إلى مجموعات من المهام أقل تعقيداً، في حين يمكن توسيع أو إثراء وظائف أخرى للاستفادة الأفضل من قدرات وامكانيات العاملين. وإنه بالإمكان استخدام شبه المهنيين Para-Professional لتخفيض أعداد المهنيين ذوي التدريب، والتكلفة والندرة العالية مثل الأطباء، والمرضات المسجلات، والقانونيين، والمهندسين، ممن قد تحتاج إليهم الوكالة. وبدعم شبه المهنيين، فإن الموظفين المهنيين يمكن استخدامهم بطريقة مختلفة وبكفاءة أكثر. ويمكن إدخال نظم ميكانيكية Automated، وآلية أو بالحاسب الآلي، وذلك بديلاً عن، أو تكمة للموارد البشرية وأن يتم ذلك بطرق تؤدي إلى تخفيض تكلفة العمالة، والحاجة إلى مهارات أقل أو إعادة توزيع المهارات بما يؤدي إلى زيادة الإنتاجية الاجمالية بالوكالة. ويمكن تغيير الحد الأدنى من متطلبات الوظائف والتقدم الوظيفي ليستوجب التدريب وإعادة التدريب بعد الالتحاق بالخدمة، وبالمثل، التدريب على الوظيفة أو فرص تعليمية يمكن توفيرها لتجعل من الممكن شغل الوظائف عن طريق الترقيات والتقلات.

إن نظم شؤون الموظفين الحكومية لها سمعة طويلة إلا أن مخططي الموارد البشرية ينقصهم التصور لتمسكهم الشديد بالقوانين في تعاملهم أو مدخلهم لتصميم الوظائف، وتصنيف الوظائف، وافترض أن سوق العمل سوف يستجيب فوراً لاحتياجاتهم من الموظفين. وإلى الحد الذي تستحقه هذه السمعة، فإنها مؤشر على عدم القدرة التنافسية بشكل خطير، كما أنها مؤشر على ضعف تنظيمي ظاهر للعيان حين تكون الموارد البشرية محدودة أو يوجد سوق للبائعين Sellers Market Exists وبالتأكيد، لا يوجد سبب لماذا المخدمون الحكوميون يجب أن يكونوا غير مرشحين داخلياً أو غير إيجابيين داخل منظماتهم وذلك في مواجهة المنافسة الصلبة. وعدم التوازن بين العرض والطلب في سوق العمل.

التصاميم الإدارية والموارد البشرية Administrative Designs And Human Capital

في الفصل الثاني (٢) اتضح أن نظم الجدارة التقليدية اعتمدت في جميع المستويات الحكومية على الترتيبات الإدارية التي تركز على الإدارة المحلية micro Management لوظيفة شؤون الموظفين التي تمارسها سلطة مركزية مع تمييط للممارسات على مستوى

الوحدات والمصالح الحكومية. إن مركزية السياسة، ووضع القوانين، وسلطة صنع القرار جميعها توجد جذورها في هدفين رئيسيين في إصلاح الخدمة المدنية الأول: حصر تأثير الإدارة على مسائل الموظفين وإنشاء تخصص محايد كقيمة أساسية في ممارسات شئون الموظفين الحكومية. وبرغم أن الترتيبات الإدارية قد كانت ذات فعالية إلى حد ما للمحافظة على «المشوشين» أو «الأوغاد» بعيداً، وأن يتم التأكد أن مبدأ الجدارة يجد ما يعزله أو بالأحرى حصانة من التهديدات التي تصدر عن تصرفات الإدارة. وأن هذه الترتيبات جامدة بشكل رديء وتفقر للشفافية والتجاوب مع الظروف البيئية المتغيرة والصلاحيات التنظيمية Organizational Mandates.

إن البيئات المعقدة والمتغيرة تضع في الغالب استقرار التصاميم ذات التوجه الإداري بالنسبة لنظم الجدارة التقليدية تضع تلك التصاميم في محك تنافسي ضعيف. إن المداخل اليوم لإدارة العلاقات بين المنظمات وبيئاتها تركز على عمليات التخطيط الاستراتيجي الذي يقر ويواجه في الوقت نفسه السلسلة الكاملة لمسائل الموارد البشرية. وبمعنى آخر، ومن وجهة نظر تنافسية، يوجب الهيكل إداري لإدارة الموارد البشرية استجابة إستراتيجيته لمجموعة محددة من الظروف التنظيمية والبيئية. إن المنظمات التي تتعامل مع ظروف تنافسية ذات حركية، ومتنوعة تميل إلى الاعتماد كثيراً على عدم مركزية صنع القرار في إطار عريض من الإرشادات حول السياسة، وأن تركز - أي المنظمات - على المرونة الإدارية والتصرف على مستويات العمليات (التفيدية). وإن من أحد الخيارات الهيكلية هو وجود مكتب مركزي لشئون الموظفين يصنع السياسات الشمولية، والتقييم لأغراض المراجعة، لكن مع تفويض العمليات اليومية في شئون الموظفين إلى مكاتب الوكالة التي لديها سلطات واسعة لتطوير سياسات وطرق تتناسب تماماً في التعامل مع التحديات التي تفرزها الظروف المحلية. وخيار آخر، هو تفويض أو لا مركزية السلطة في صنع سياسة وإدارة الموارد البشرية وانتقال تلك السلطة إلى مستوى المصلحة أو الوكالة، وأن يتم ذلك في إطار قانوني يحدد المبادئ العامة التي ينبغي اتباعها في هذا الشأن (Light, 2003).

إستراتيجية التعاون The Cooperative Strategy؛

كما هو الحال بالنسبة للمنافسة، فإن إستراتيجية التعاون مصممة للمحافظة على السماح، أو على إمكانية المنظمة الحصول على الموارد البشرية الضرورية. وأساساً، فإن التعاون يتضمن الدخول في اتفاقيات تبادلية ذات فائدة مع منظمات، أو جهات

فاعلة أو ذات تحكم في الموارد بالبيئة. هذه الترتيبات (الاتفاقيات) قد تكون ثنائية أو مع أطراف عدة، وأن تكون رسمية بشكل أو بآخر، لكنها على كل حال تتضمن التزامات الغرض منها التقليل من مستويات عدم التأكد والمخاطر التي يواجهها جميع المنخرطين في أطراف الاتفاقية، وعلى النقيض من المنافسة، والتي تنتهي عادة بالرابحين والخاسرين، فإن إستراتيجيات التعاون تركز على بناء أو التفاوض حول علاقات ذات فائدة لجميع المشاركين فيها. إننا سوف نركز هنا على ثلاثة أشكال من التعاون تتصل مباشرة بسياسة وإدارة شئون الموظفين الحكوميين وهذه (الأشكال) هي مشاريع مشتركة بين الإدارات الحكومية، وعقود مع القطاع الخاص، والموردين لبضائع وخدمات ليسوا وراء الربحية، واتفاقيات عمالية يتم التفاوض بشأنها مع اتحادات موظفي الحكومة.

المشروعات المشتركة Joint Ventures

يمكن للوكالات الحكومية معالجة مشكلات معينة في الموارد البشرية بالاتفاق على تجميع، أو المساهمة والشراكة مع آخرين بالنسبة لموظفيها، وكذا بالنسبة لقدرات تنظيمية أخرى تحت ظروف معينة. وبالإضافة إلى زيادة الفعالية التنظيمية من خلال السماح لتلك الوكالات بزيادة مقدرتها الكمية والنوعية لمعالجة المشكلات، مثل الكوارث الطبيعية، فإن هذه الترتيبات التي يتم التفاوض حولها قد تؤدي أيضاً إلى تخفيض تكلفة الموظفين لكل طرف مشترك. إن التعاون بين العديد من الإدارات Multi Government الحكومية يجعل خدمات الاستقطاب، والاختيار، والتعيين أمراً ميسوراً.

وتعاون من نوع آخر بين الإدارات الحكومية يشمل مشروعات مشتركة لتوفير التدريب في تنفيذ قوانين شئون الموظفين والاتفاقيات والتي بموجبها تستخدم كل من مصلحة الشرطة ومصلحة إطفاء الحريق موظفيها بموجب شروط محددة. وفي مجال التدريب، فإنه أصبح بالإمكان لبعض موظفي الولايات والمحليات حضور دورات تدريبية تعالج مشكلات أو مسائل تتعلق بالسياسة وتتطلب عملاً جماعياً على صعيد جميع الإدارات الحكومية، مثل تلك الدورات التي يقدمها مكتب التحقيقات الفيدرالي (Federal Bureau Of Investigation) وإداريو خدمة الإيرادات الداخلية للولايات المتحدة (U.S Internal Revenue Service)، ومعهد المديرين الفيدرالي (Federal Executive Institute) وتوفر مراكز التدريب على مستوى الولاية أو مراكز

إقليمية على مستوى مجموعة ولايات خدمات تدريبية للشرطة ورجال المطافي بحجم يفوق ما يمكن أن توفره إدارة واحدة بمفردها ممن يوفدون موظفيهم لهذه المراكز لتدريب أساسي أو متقدم.

إن المشاركة المباشرة في شئون الموظفين ممكنة بموجب اتفاقيات بين الإدارات التي على مستوى حكومي واحد أو حتى على مستويات مختلفة، وقد تشترك المدن في شئون الموظفين في مجال الشرطة وإطفاء الحريق ممن يعملون في الطوارئ والكوارث أو في ظروف خاصة أخرى. وتتم المشاركة في التكلفة، وتحفظ الإدارات المشاركة بحقوقها عادة في استدعاء الموظفين إلا أنه يتم التركيز على الإقرار بالاعتمادية المتبادلة أو المشتركة بين الأطراف، والتعامل مع هذه الاعتمادية عن طريق الدعم المشترك بدلاً من الجهود الفردية ذات الكفاية والتكلفة العالية، والتي قد لا تكون ذات جدوى. ويمكن قيام مشروعات مشتركة بين الوكالات داخل الوحدات الحكومية، ومثال متزايد هو تدريب العاملين المشترك بين منطمتين أو أكثر (مثل مصلحة الشرطة ومصلحة المطافي) بحيث يمكنهما دعم بعضهما الآخر، وإنه متى برزت الحاجة، فإنه بالإمكان التحرك من وظيفة لأخرى تبعاً للتحويل في عبء العمل.

كما أن الحكومات يتعاقد بعضها مع البعض الآخر لخدمات في مجالات التخصص الوظيفي، مثل تنفيذ القانون، المطافي، الصحة العامة، الشوارع والطرق، والإدارة. وإنه بموجب هذه العقود التي بين الحكومات، تتولى حكومة واحدة تقديم خدمات لحكومة أخرى مقابل رسوم. مثلاً المقاطعات دائماً تباع الخدمات الشرطة لبلديات المدن مدمجة Incorporated Municipalities. وخدمات أخرى جرت العادة أن يتم التعاقد بشأنها بين بلديات المدن، مثل إمدادات الماء، معالجة الصرف الصحي، جمع الضرائب، والمكتبات (العامة).

كما أن التعاقد الداخلي بين الحكومات يستخدم بواسطة السلطات القضائية الصغيرة بسبب أن ذلك أقل تكلفة من إنشاء وحدات (إدارة) داخلية لتقديم سلسلة كاملة من الخدمات. وإن ذلك يمنح المستخدم المدخل المباشر لنظم شئون الموظفين القائمة Established Personnel، والمعدات والمهارات التي لدى مورّد الخدمات. ويظهر أن التعاقد الداخلي بين الحكومات يقلل من تكاليف التشغيل للمجتمعات الأصغر، ذلك يؤدي بشكل رئيسي إلى وفورات بسبب الحجم الذي يتمتع به كبار الموردين. كما أن العقد يسمح للمورد أن يبيع مواد/معدات لم تستخدم أو أنها لم تستخدم بشكل كامل،

كما أن العقد يسمح بتوليد أرباح يمكن استغلالها لدعم وتوسيع العمليات المتعاقد عليها. وهكذا، وبعبارة عادية، فإن التعاقد بين الحكومات أصبح اقتراحاً مربحاً لكلا الطرفين.

التعاقد مع المؤسسات الخاصة وغير الربحية Contracting With Private Corporations And Non Profits

تعتبر الخصخصة حالياً خياراً مستحباً بالنسبة للقطاع العام، وأن الحكومات على جميع المستويات تفحص عملياتها لتقرر تلك التي تكون معالجتها أكثر إنتاجية فيما لو قام بها المقاولون من الخارج. وبالرغم من حقيقة أن التعاقد للمنتجات والخدمات ليس بالأمر غير العادي في الولايات المتحدة، كما تمت الإشارة إليه في الفصل الثاني، إلا أن الضغط المالي وتغيير فلسفة الحكومة، ولدت رغبة كبيرة، مع إثارة في توسيع مدى التعاقد لخدمات يقدمها عادة الموظفون الحكوميون. وهكذا (مثل)، الحداثق والترفيه، والتفتيش على المباني والصيانة، والصحة العامة، وخدمات المطافئ والشرطة، والسجون، وحتى الإدارة العمومية [الخدمات الإدارية] أصبحت ضمن الوظائف الكثيرة التي تعتبر الآن امكانية التعاقد الخارجي معها معقولة.

وبرغم المنافسة بين المقاولين ذوي التوجه نحو الربحية (المتنافسين) يفترض أن تؤدي المنافسة إلى تخفيض التكلفة على دافع الضرائب. وأن يبنى هذا التعاقد علاقات تعاونية بين المورد والمستهلك، بسبب أنهما يتفقان على مساعدة كل منهما الآخر عن طريق تبادل المنافع. ويمكن أن ينطبق القول نفسه، على الترتيبات التعاقدية مع المنظمات غير الربحية لتقديم خدمات اجتماعية وصحية، مثل رعاية الطفل، المحميات Shelters، والعيادات الطبية. وإن مدخلاً تعاونياً مثيراً لتطوير الأعداد الكبيرة من الضباط العسكريين الذين تتم الحاجة إليهم وقت الحرب، وكذا في الحرب الباردة، هو «سلاح تدريب ضباط الاحتياطي» (Reserve Officer Training Corps (Rotc) والذي عن طريقه تستطيع وزارة الدفاع أن تستكشف إمكانات الجامعات المدنية والكليات وهي تقوم بتمويل هذه المؤسسات. وحسب قول منظر المنظمات جيمس تومبسون (James D. Thompson) فإن التعاقد يتضمن التفاوض حول اتفاقية لتبادل الأداء في المستقبل (Thompson, 1967, Pp 34-36) وبالطبع فإن التعاقد ليس خالياً من التكلفة بمفهوم الموارد البشرية، إنما هو

بديل لتقديم الخدمة مباشرة، وأنه ليس وسيلة لإزالة الخطأ الإداري غير المقصود، وأن العقود يجب أن يتم التفاوض بشأنها وإدارتها من قبل أفراد لديهم الخبرة في هذه المجالات (أي الخدمات أو المنتجات المتعاقد عليها).

ومن منظور إدارة الموارد البشرية، فإن التعاقد الخارجي ذو إمكانية الجذب أو القبول لعدة أسباب، أولاً، تحت ظروف معينة، وهي أساساً وجود منافسة نشطة وحقيقية بين مختلف الموردين، فإن التعاقد يخفض تكلفة الوحدة من الخدمات العامة. ثانياً، يزيد التعاقد الخارجي المرونة الإدارية. وبدلاً من بناء قدرات داخلية ذات تكلفة عالية تتضمن استثمارات طويلة الأجل. أو الإغراق في التكاليف، فإن الوكالات العامة يمكنها استئجار الموارد البشرية وغيرها من المقاول. وهذه الفائدة مهمة بالذات حين تطلب الوكالات العامة القيام بتنفيذ برامج أو القيام بمسؤوليات تتطلب مهارات وتقنية ليست متوافرة سريعاً داخل الوكالة، أو حين يكون نشاط ما ذا طبيعة وقتية. إن مصالح إدارات المواصلات بالولاية (Dots) تعرض مثلاً جيداً لهذه النقطة. إن مصالح المواصلات تتعاقد خارجياً مع شركات القطاع الخاص للإنشاء الفعلي للطرق الجديدة High Ways بين المدن، والتي تستأجر الموظفين الذين توجد حاجة إليهم مع توفير المعدات الضرورية. وحين يتم إنشاء الطريق، فإن مصالح المواصلات والمقاول ينهيان الشراكة إلا إذا تفاوضا لعقد آخر لخدمات الصيانة. إن مصالح المواصلات تركز على النشاطات المستمرة مثل تصميم المشروع والمواصفات، والتفاوض حول العقد وإدارته، والإدارة المالية. ومثال آخر مثير (لكنه مثير للجدل أيضاً) هو استخدام الحكومة الفيدرالية للمقاولين بالقطاع الخاص لتشغيل تسهيلات (أماكن) إنتاج اسلحتها النووية.

وبموجب التعاقدات، فإنه بالإمكان إنهاء البرامج، أو إعادة توجيهها، أو تحجيمها دون الحاجة إلى إجراءات تؤدي إلى هبوط الروح المعنوية أو التكلفة العالية أو التخفيضات في القوى العاملة (Rif) الملازمة تماماً لنظم الجدارة. ويأخذ المقاولون هذه المخاطر وعدم الضمانات في الاعتبار. وأيضاً، في المواقف التي تكون فيها المؤسسات الخاصة أو المؤسسات غير الربحية تكون قادرة لتقديم حزمة تعويضات أعلى من تلك التي هي متوافرة لدى المخدمين الحكوميين، وقد يكون من الممكن استخدام التعاقد للتحسس أو البحث عن موارد بشرية «مكلفة» وذلك بتجنب الأسقف العالية في أعداد الموظفين، وعدم كفاية الأجر وجدول المرتبات، وإجراءات التوظيف المعوقة. وأخيراً، فإنه بتحويل مسؤولية الإدارة اليومية إلى المقاولين، فإنه بإمكان الحكومات تحسين قدرتها لتخفيض

أو على الأقل التقليل من سرعة ازدياد التكاليف الإدارية، وإنه يمكن أيضاً تجنب زيادة الموظفين الإشرافيين كلما تمت حيازة برامج جديدة أو التوسع في القائم منها.

والفئة الثالثة من الأسباب في اللجوء إلى التعاقد الخارجي هي عوامل سياسية. وكما يظهر بشكل واضح في وزارة الدفاع للولايات المتحدة، فإن لها شبكة واسعة من العلاقات التعاقدية توفر الأساس لتحالف سياسي قوي. فالمؤسسات الخاصة واتحادات العاملين تعتمد غالباً بشكل كبير على المال والوظائف التي تحصل عليها عن طريق التعاقدات الحكومية حيث أصبحت لهم مصلحة ذاتية في سلامة الوكالات الحكومية سياسياً وفي مجال الميزانية كما هو بالنسبة لوزارة الدفاع (Dod) ومن وجهة نظر الوكالة فإن الدعم النشط من المقاولين المعنيين (ذوي المصلحة الذاتية) ومجموعات أخرى من المتعاملين أو المراجعين دعمٌ مهمٌ بدرجة حيوية حين تتطلب الميزانية الدفاع ضد التخفيضات المقترحة أو حين تتم جهود للتوسع أو إضافة برامج جديدة.

وقيمة رمزية ذات علاقة بالتعاقد هي تحويل النقد، إذا تضخمت الحكومات وكانت غير كفؤة، وتعدت على اختصاصات أو مجالات المؤسسات الخاصة. وإنه من السهل لفت نظر الجمهور لحجم الخدمة المدنية، وأن توسعاً بهذا الحجم أكثر احتمالاً لإثارة هجمات من أولئك الذين يخشون زيادات ضريبية، وتسلل الاشتراكية Social Creeping أو الحكومة الكبيرة Big Government. وبعبارة موضوعية جداً، فإنه برغم أن التعاقد لا يعني بالضرورة ميزانيات صغيرة أو حتى إنتاجية أعلى في المدى الطويل، إلا أنه طريقة لحيازة استخدام التسهيلات والموارد البشرية دون المخاطر السياسية التي تلازم الطلب لزيادة الأموال نتيجة لزيادة أعداد الموظفين أو البيروقراطيين.

اتفاقيات العمل التفاوضية Negotiated Labor Agreements:

برغم لفت نظر الجمهور عادة يتم نحو الجانب العدائي لعلاقات العمال والإدارة، خصوصاً الإضرابات وتصرفات وظيفية أخرى في القطاع العام، المفاوضات أو المساومات الجماعية فإنها عملية الغرض منها توفير إطار لتعاون طويل الأجل بين المخدمين والاتحادات (أنظر الفصل السابع). إن اتفاقية عمل تم التفاوض بشأنها تعتبر قانونياً وثيقة ملزمة تفصل الشروط والأحوال التي بموجبها تقوم فيها بالمشاركة كل من الإدارة ومنظمة الموظفين، أو الاتحاد في إدارة العناصر الرئيسية في نظام

الموظفين. وهذه الاتفاقية أو العقد يحدد أيضاً كيف يوفر كل طرف للآخر بعض المدخلات التي تكون لها ضرورة للتشغيل الفعال، كما تضع آليات لفض المنازعات بين الأطراف والتي تنشأ خلال عملية إدارة الاتفاقية.

وتوافق الإدارة بالضبط لدفع الأجور والرواتب المنصوص عليها صراحة، وتقديم امتيازات الخدمة الإضافية مثل الرعاية الصحية، وخطط التقاعد، والمحافظة على أحوال أو ظروف عمل آمنة. كما أن الإدارة يمكن أن تخفف من المخاطر للاتحاد بالموافقة على مختلف أشكال ما يطلق عليه «أمن الاتحاد/النقابة» Union Security (مثل مطلوبات الشارات، وحانوت الوكالة أو الاتحاد). ويوافق الاتحاد من الجانب الآخر على تقديم الموارد البشرية، وأن يشارك بالثقة الحسنة في إدارة وتنفيذ قوانين مكان العمل حسبما هي واردة في الاتفاقية. وأخيراً، وهذا فيه حرج من وجهة النظر التنظيمية، فإن الاتحاد يوافق تعاقدياً على اتباع إجراءات التظلم المرعية أو (الثابتة) بحل المنازعات بين الإدارة والعمال. وبالفعل يصبح الاتحاد والمخدّم شريكين في الجهد للتقليل من إمكانية أن يحدث في مكان العمل تشويش أو انقطاع، أو تدنٍ في الانتاجية نتيجة لنزاعات لم يتم حلها.

إن المفاوضات والمساومات الجماعية طريقة للتعرف على، وتكوين، وتنفيذ حلول تعاونية لمشكلات تنشأ بالاعتمادية المشتركة بين الإدارة ومنظمات العمال (Walton And Mckersie, 1965, P.3)، وفي الحالات التي تكون فيها منظمات أو اتحاد الموظفين قوة في بيئاتها، يجب على المخدمين الحكوميين أن يتسلحوا للتعامل معهم بفعالية، في معظم الأحوال، وهذا يعني أن لديهم القدرة على العمل في إطار من العلاقات التبادلية الحميمة. إن المواجهات التي يطلق عليها الكسب - الخسارة Win-Lose الناجمة عن أفعال الوظيفة، والإضرابات، قرارات المحكمة، الفصل وما شابه ذلك جميعها بكل تأكيد ذات تكلفة عالية لكلا الطرفين الإدارة والعمال. لذلك، فإن عناية كبيرة توجه الآن إلى تطوير برامج فعالة في العلاقات العمالية بالحكومة وقد أنشئت مكاتب العمل عن طريق سلطات Jurisdictions عديدة لتوفير الخبرة الضرورية لتنظيم والقيام بالمفاوضات ومساعدة الإدارة التنفيذية في إدارة الاتفاقيات.

إستراتيجية التأسيس The Incorporation Strategy؛

تعمل إستراتيجيات المنافسة والتعاون إذا كان بإمكان بيئة المنظمة أن تنمي/توفّر بشكل يعتمد عليه الموارد البشرية التي تكون لها حاجة. إذا واجهت الوكالة اقتصاداً

أو سوق عمل غير متطورين أو غير قادر بشكل مستمر على توفير أفراد مدربين بدرجة مناسبة ومتعلمين وبأعداد كافية، فإن ذلك يخلق مورداً داخلياً يمكن أن يكون إستراتيجية أكثر مواءمة. وأن ما يفعله هذا المدخل هو تخفيض أو إزالة عدم الضمان عن طريق توسيع أو إعادة هيكلة المنظمة لإحداث أو إنشاء رقابة إدارية مباشرة على المورد.

وإنه في قطر مثل الولايات المتحدة، بنظائرها الواسع أو الممتد في التعليم والتدريب، فإن المخدمين في الحكومة وأيضاً في القطاع الخاص يجدون أنه بالإمكان الحصول على العديد من المهارات والقدرات البشرية الأخرى التي يحتاجون إليها من مصادر خارج المنظمة. والأكثرية أيضاً تحتاج إلى تكملة، أو إكمال الموارد الخارجية ببرامج تدريبية وتطويرية داخلية والتي في الغالب تقع في اختصاص مصلحة شؤون الموظفين أو الموارد البشرية وحتى المستقطبون (المتقدمون للعمل) ذوو التعليم العالي والمدرّبون من المحتمل أنهم بحاجة إلى تدريب على الوظيفة On The Job Training في أساليب أو تقنيات وممارسات تنظيمية محددة. وعلى مستوى أكثر في المهارات الأساسية، إلا أنه الآن أمرٌ عادي أن تسمع شكاوى من المديرين في القطاعين (العام والخاص) حول فشل نظام التعليم العام في أن يوفر خريجين يعتمد عليهم ممن لديهم القدرة على القراءة، والكتابة والحساب Compute وذلك في مستويات مطلوبة بواسطة التقنيات والعمليات التنظيمية ذات التعقيد المتزايد اليوم.

وإن التجاوب في بعض الحالات كان لإنشاء فصول داخل المنظمات حيث يتلقى الموظفون تعليماً وتدريباً في المهارات الأساسية التي هم بحاجة إليها. وعلى مستوى أكثر تقدماً من ذلك فإن المخدم أو الحكومة تلجأ إلى إنشاء نظامها الخاص بها في التعليم العالي بسبب أنه لا يوجد مكان وظيفي متكافئ خارج المنظمة. مثلاً، لأنه توجد قليلاً أو لا توجد إمكانية لتدريب ضباط بالخدمة المستديمة خارج الحكومة بالولايات المتحدة، فإن الأكاديميات العسكرية أنشئت لأداء تلك الوظيفة، بداية بـ «وست بوينت» (West Point) في أوائل القرن التاسع عشر. هذه إستراتيجية تأسيس، أو القيام ببناء مقدراتك الذاتية. وإن أكاديميات الشرطة وإطفاء الحريق مثل آخر لإستراتيجية التأسيس في الواقع العملي.

وعلى المستوى الفيدرالي، فإن المثال الجيد لإستراتيجية التأسيس يمكن تواجده في ميدان التدريب والتطوير المدني، فإن تسهيلات كل من معهد المديرين التنفيذي (Federal Executive Institute (Fei) ومكتب شؤون الموظفين (Opm) الفيدرالي

يقدمان تدريباً إدارياً عريضاً موجهاً للمديرين التنفيذيين ذوي المركز الوظيفي العالي وأن معهد المديرين التنفيذيين الفيدرالي تأسس عام ١٩٦٨ لسد الفجوة التي كان ينظر إليها على أنها خطيرة في النظام الفيدرالي ونظم تطوير المستقبل الوظيفي التي تعطي الحكومة الفيدرالية تكملة داخلية قيمة للموردين من الخارج. وبسبب أن النظام يمول، ويعين لهم الموظفين، ويدار من قبل مكتب شئون الموظفين والوكالات الفيدرالية فإن محتوى وطرق التدريب يمكن الرقابة عليها عن كتب وتصميمها - أي محتوى وطرق التدريب - لمقابلة احتياجات محددة. وتؤدي هذه الموارد الداخلية إلى التقليل من عدم الضمانات عن طريق تحسين احتمال أن الوكالات الفيدرالية لديها وسيلة يعتمد عليها لإمداد ثابت من المديرين والتنفيذيين المؤهلين (U.S. Office Of Personnel Management, 2005).

إن الحكومة في الولايات المتحدة وخلال الـ ٥٠ عاماً الماضية قد تنامت تجاوباً مع مطالب الجمهور لخدمات جديدة وموسعة. وحين تكون الفعالية الحكومية حاسمة والمقدرات أو الإمكانيات (بمعنى الإدارات) لأداء خدمات مثل الشرطة، والحرائق والرقابة الجوية والدفاع القومي، والصحة العامة ضرورية، فإن الاستثمار طويل الأجل في تسهيلات (أو مكان) داخل الإدارة لتدريب وتطوير الموارد البشرية اللازمة فإن الاستثمارات يمكن تبريرها. إن تأسيس الابتكارات/الأعمال الإبداعية نادراً ما تتم دون اعتراضات أو خلاف لأنها في الواقع امتداد للحكومة. وبرغم أن مسألة تحديد الخدمات التي تقوم أو لا تقوم الحكومة بتوفيرها دائماً هي مسألة في أجندة الديمقراطية، لكن كوظيفة تنظيمية، فإن إدارة شئون الموظفين الحكومية معنية مباشرة بكيفية فعالية وكفاءة حيازة واستخدام الموارد البشرية التي توجد حاجة إليها لتقديم الخدمات العامة. ومن منظور هذا المحتوى، فإن التأسيس ببساطة واحد من عدة مداخل متوافرة لصناع السياسة العامة.

إدارة أداء القوى العاملة Managing Work Force Performance:

إن أخصائيي الموارد البشرية على الأقل من حيث الإمكانيات في وضع يساعد على إيجاد ظروف عمل وتصميم حوافز ونظم إدارة الأداء التي تشجع العاملين على عمل المساهمات الكثيرة الفنية والسلوكية التي تحتاج إليها الوكالات العامة لكي تكون ذات فعالية. إن سياسات شئون الموظفين والممارسات ينبغي أن تؤدي إلى ترقية أو تحسين ما يلي:

- غياب محدود، أو حضور ومشاركة منتظمة في مهام ونشاطات المنظمة وذلك من قبل الأعضاء، ويتم ذلك من خلال إيجاد ظروف عمل تؤدي إلى تحقيق مستويات عالية من الرضا الوظيفي.
- انخفاض في أعداد تاركي الخدمة من ذوي المهارة العالية وآخرين ممن يصعب إيجاد بديل لهم، وذلك بإنشاء مكافآت مادية وغير مادية لإغراء الأفراد ومهاراتهم القيمة، والمعرفة والخبرة للبقاء بالمنظمة.
- أداء جيد يعتمد عليه من قبل العاملين (في أداء) متطلبات وظائفهم أو أعمالهم الفنية والاجتماعية.
- قوى عاملة ذات رغبة ثابتة وراسخة للقيام بما يتجاوز متطلبات وظائفهم أو أعمالهم الرسمية وذلك بالتعاون النشط مع الآخرين، وبالمساعدة في تقديم مصالح المنظمة، وتطوير طرق خلاقة لحل المشكلات والعمل للمحافظة على المهارات الحديثة لحياة قدرات جديدة (Katz And Khan, 1978, P. 403).
- إن تحقيق هذه الأنماط السلوكية والمحافظة عليها أمر صعب، وأن هذا الجهد في المحافظة يتطلب تصميم وإدارة عمليات أو صفقات ذات فائدة متبادلة أو إجراء مقايضة بين المنظمة والعاملين بها.

الموارد البشرية وعملية المساهمات الجاذبة Human Resource And :The Inducements Contributions Transaction

يستخدم المصطلح «صفقة أو عملية المساهمات الجاذبة المؤثرة» لتفسير تبادل قيم مستمرة بين جميع المنظمات وأعضائها (Simon, 1965, Pp110-122) وإن المصطلح «جاذبة» Inducement و«حافز» Incentive يستخدمان غالباً بشكل متبادل في هذا المحتوى - أي يؤديان إلى نفس المعنى والغرض - وبحسب كلمات منظر المنظمات وليم سكوت (William G. Scott) ينطبق المصطلح «حافز» على أي عنصر جاذب، سواء كان مادياً أو غير مادي مما يدفع، ويشجع، أو يرغب الشخص على أداء مهمة وتحقيق هدف (Scott, 1976, Pp 284-285) ومسألة رئيسية تواجه الإدارة هي إذن، تحديد الحوافز المتوافرة للمنظمة التي تؤثر على الموظفين ليقدموا تلك الإسهامات التي تحتاج إليها للأداء الفعال وذو الكفاءة.

ومن وجهة نظر الإدارة، فإن إيجاد مجموعة معاملات ناجحة مع الموظفين تتطلب تفهماً للعناصر الجاذبة إيجاباً التي تسد حاجة الموظفين وتطلعاتهم. إن البحوث المتعلقة

بالصلة بين العوامل الفنية والاجتماعية والنفسية في مكان العمل وأي مساهمات تتصل بالمتغيرات مثل الروح المعنوية، الرضا الوظيفي، والإنتاجية، هذه البحوث ولدت أو نتج عنها صورة معقدة جداً وغير متكاملة. إن الافتراضات التي تميل للبساطة أو السذاجة، وإلى العمومية الزائدة حول الطبيعة البشرية، وكيف يتم ربطها باحتياجات المنظمة قد تم تنفيذها، لكنها لم تستبدل بأي خيارات عريضة ومقبولة ومؤكدة تجريبياً. إن المصطلح القريب سوف لا يأتي بأي شيء يماثل مجموعة المبادئ التي توضح للمديرين الحكوميين كيف يتم تصميم وإدارة نظام عام وفعال لعوامل الجذب/ الإثارة أو الحوافز بالمنظمات. وهذا لا يعني أنه لم يحدث تقدم في هذا الشأن. إن المديرين الحكوميين في مجموعهم ذوو شفافية أكثر للأبعاد الاجتماعية والنفسية للتحفيز مقارنة بالأجيال الأولى التي كانت تعتمد بشكل قاطع على نظم الأمر والتحكم والحوافز الاقتصادية.

وهناك مشكلة أخرى تتعلق بالافتراضات وهي وظيفة إدارة الموارد البشرية والتي تقترب بالبيروقراطيين - أي الموظفين الحكوميين. إن الأفكار الحديثة حول التحفيز في المنظمات تركز على توجيه الحوافز نحو ظروف أو أحوال معينة وإلى السمات الاجتماعية Social-Psychological Traits النفسية لمجموعات صغيرة أو الأفراد. وعلى كل، فإن البيروقراطيات صُممت للتعامل مع الأفراد في مجموعات كبيرة أو فئات وأن تتعامل معهم في الغالب الأعم بطرق رسمية وبعيدة عن العواطف الشخصية. إن المركزية والتنميط أو التوحيد في المعايير القياسية تعتبر علامات مميزة «بيروقراطية ويبر» (Weberian Bureaucracy) وأنها كانت تماماً المداخل التي اتبعت لإدارة الحوافز بواسطة نظم شؤون الموظفين الحكومية، وهي الوظيفة التي في الأعم تظل في إطار أو وضع بيروقراطي (Bendix, 1962, P P 423-431).

وفي الواقع فإن المديرين التنفيذيين والمشرفين لديهم رقابة قليلة على تصميم والإدارة اليومية لخطط الحوافز. وليس بالمستغرب، أن الكثير من الجدل الذي يجري اليوم حول نظم شؤون الموظفين التي تدار مركزياً يقوم على مبدأ أن الزيادات ذات المعنى في الإنتاجية تأتي فقط حين يكون لدى المشرفين المقدرة على إدارة الأداء بتفصيل الحوافز وإدارتها بالنسبة للظروف والأفراد الذين ينبغي أن يتعاملوا معهم.

الحوافز الخارجية والداخلية Extrinsic And Intrinsic Incentives

جرى تقليدياً تقسيم جدول الحوافز المتوافرة من حيث الإمكانية لدى المنظمات إلى

فثنتن عموميتين هما حوافز خارجية Extrinsic وحوافز داخلية Intrinsic والحوافز الخارجية هي حوافز مادية ومكافآت نفسية تخرج عن إطار الوظيفة نفسها. فالراتب وظروف العمل والفوائد أو المزايا الإضافية ما هي إلا أمثلة للمكافآت الخارجية المادية. والترقيات، والتشريف والتكريم المهني Professional Honor، والتقدير هي مكافآت داخلية غير مادية إذ يمكن توظيفها أو اعتبارها حوافز. وإن معظم المنظمات تعتمد بشكل رئيسي على الحوافز المادية الخارجية.

أما الحوافز الداخلية، من الجانب الآخر، فهي المكافآت النفسانية للفرد والتي تنبع من أداء العمل نفسه. والأشخاص، بمعنى آخر، يحفزون داخلياً إذا فعلوا شيئاً من أجل حصولهم على الشعور بالكفاءة، والقيمة الذاتية، وتأكيد الذات، والوحدة أو التضامن مع العاملين من زملاء العمل، أو ببساطة شعورهم بالسعادة (من فعل الشيء). وهنا، فإن الشاهد المتوافر يطرح بشدة كثيراً من جهد الأفراد في وظائفهم مما يتصل بكيفية أنه ممتع ويتسم بالتحدي وأنه ذو معنى شخصي. وأن نشاطات مختلفة، تؤثر في كيفية أداء العمل، والاستقلالية في إداته، وتوجيه الذات هي أيضاً احتياجات مهمة للكثير من الموظفين (Vasu, Stewart And Garson, 1990, Pp 47-56).

ويتفاوت الأفراد فيما بينهم في هذه الاحتياجات، لكن النمط العام هو نحو الرضا الوظيفي ليكون عالياً بالنسبة للأعمال أو الوظائف التي توفر هذه الأنواع من المكافآت الداخلية. إن محتوى الوظيفة، وتقنيات التشغيل، وعلاقات العمل جميعها مصادر هي على الأقل يمكن أن تكون عوامل جذب مهمة بالمنظمة. وينبغي على المديرين الحكوميين وأخصائيي شئون الموظفين أن يوجهوا انتباههم اللصيق للتداعيات الاجتماعية والنفسية في كيفية تصميم الوظائف وعلاقاتها ببعض، وأثر أساليب الإشراف، والحركية الجماعية (العمل كجماعة متاسقة) على اتجاهات وسلوك الموظفين. وفي كلتا الحالتين - الاتجاهات والسلوك - بالإمكان إيجاد ظروف يمكن للأفراد من خلالها أن يكونوا أكثر إنتاجية والتزاماً مقارنة بما لو أن الإدارة حصرت انتباهها وجهودها في الحوافز الخارجية المادية وغير المادية.

العضوية القائمة على الحوافز الفردية (للأفراد) Membership Based And Individualized Incentives

يمكن تقسيم الحوافز الخارجية والداخلية إلى نوعين اعتماداً على كيفية إدارتهما.

وبموجب أحد المداخل، فإن اختيار المنظمة يكون ربط الحوافز بالعضوية في وحدات وظيفية، وتصنيف الوظائف، والمستويات الهرمية، أو أي تجميع آخر للموظفين. إن الأداء المرضي يعني أن الموظفين يمكن أن يحتفظوا بعضويتهم في الجماعة، وبالمقابل، سوف يتلقون المكافآت نفسها مثل جميع الموظفين الآخرين. ولأغراض ربط عوامل الجذب والإثارة بالمساهمة، أو المكافآت بالأداء، فإن الإهتمام يركز نحو التعرف على أولئك الذين وصلوا إلى مستوى الأداء المقبول، وتاريخياً في القطاع العام، كمثال، فإنه بالنسبة لأولئك الموظفين الذين حصلوا على تقدير مُرضٍ في تقويم الأداء السنوي سوف يتقاضون نفس نسبة الزيادة في الراتب، وبالمقابل، فإن طريقة أخرى لهيكله عمليات الجذب أو الإثارة للمساهمين هو ربط المكافآت مباشرة بأداء الفرد العامل لوظيفته أو إنتاجه، فالمكافآت مثل الزيادات في الراتب، والعمولات (العلاوات التشجيعية) والترقيات، والتكريم الشرفي جميعها خصصت على أساس الاختلافات في الإنتاجية بين الأفراد. مثلاً، كل شخص في مجموعة عمل أو فئة وظيفية مثل مجموعة السكرتارية يتلقى الحافز المادي حسب النقاط التي حصل عليها بموجب مقاييس الأداء.

إن الأداء المرضي يعني أن الموظفين يمكن أن يحتفظوا بعضويتهم في الجماعة (التي يعملون معها)، وبالمقابل، سوف يتلقون نفس المكافآت مثل جميع الأعضاء الآخرين. ولأغراض ربط العوامل المؤثرة إيجاباً بالمساهمات أو مكافآت الأداء، فإن اهتمام المنظمة ينصب على التعرف على أولئك الذين استوفوا معيار الأداء المقبول. وتاريخياً بالقطاع العام، كمثال، إن أولئك الذين حصلوا على تقدير «مُرضٍ» في تقييم الأداء السنوي، يتقاضون نفس نسبة الزيادات في الراتب.

وبالمقابل، فإن طريقة أخرى لتصميم صفقات أو معاملات المساهمات الجاذبة أو كليهما هي ربط مكافآتها مباشرة بعمل الفرد العامل من حيث الأداء أو الإنتاجية. إن المكافآت مثل الزيادات في الراتب، والبونص (العلاوات التشجيعية)، والترقيات، وتقديرات التكريم تخصص على أساس التفاوت في الإنتاجية بين الأفراد، مثلاً، كل شخص في مجموعة عمل أو فئة وظيفية (مجموعة السكرتارية أو موظفي التمريض) يتم الدفع لهم بحسب ما حققوه من نقاط التي توضع على أساس مقاييس معينة للأداء. وإن النظم التي تقدم على العضوية لا تزال هي النوع السائد في القطاع العام، لكن حالياً يوجد شعور واسع الانتشار مؤداه أنه في أفضل الأحوال فإنهم - أي القطاع العام - يشجعون متوسطي الأداء في حين لا يمنحونهم حوافز إيجابية لأداء عمل هو فوق المتوسط أو أعلى من حيث الكمية والنوعية.

واتضح أن العوامل الجاذبة القائمة على العضوية تُعدُّ آليات ناجحة تماماً لترقية الأداء فوق المتوسط من قبل الأفراد. على كل، فإن المخدمين يمكن أن يكونوا قادرين لتحقيق مستويات عالية من الإنتاجية الإجمالية وذلك بوضع معايير عالية لتحقيق والمحافظة على العضوية في مجموعة العمال، أو المنظمة أو الفئة الوظيفية. وهناك شواهد تكشف أنه تحت ظروف المشاركة في الأرباح Gainsharing أو مكافآت أداء المجموعة يمكن أن ترفع الانتاجية، وتزيد من الرضا الوظيفي (Miami-Dade County, 2005) ولأن المنظمات نادراً ما تكون مجموعة من الأفراد المتنافسين، يعتمدون كبديل على الأداء ذي الجودة العالية بواسطة مجموعات مترابطة، فإن العوامل المؤثرة إيجاباً القائمة على العضوية قد تكون هي الأكثر ملاءمة (Gilbert And Nelson, 1989). (Siegel, 1994).

وبرغم ذلك فإن إضافة «الحوافز القائمة على العضوية» إلى «الحوافز الفردية» الآن أصبحت ذات دعم كبير في القطاع العام. وبرغم أن جُلَّ الانتباه كان منصباً على «الراتب للأداء» Pay-For-Performance أو «راتب الجدارة» Merit Pay، فإنه توجد عوامل جاذبة أو مؤثرة فردية أخرى (انظر الفصل (٦) السادس)، ويتضمن ذلك منح أوقات راحة أي بدون عمل Time Off، وفرصاً للتعليم، وإجازات دراسية، وراتباً عن عدم استخدام الإجازة المرضية، والتكريم والإشادة والتقدير، ومنحاً نقدية نظير مقترحات تخفض من التكلفة. وفي مجال «راتب الجدارة» فإن هناك اهتماماً حديثاً باستخدام الزيادات داخل المرتبة لتصبح مكافآت للأداء فوق المتوسط وأيضاً الأداء المتميز بدلاً من الممارسة العادية حالياً بمنح هذه الزيادات للعاملين الذين يحققون تقديرات بدرجة مرضى. وأن الحكومة الفيدرالية، وكثير من المحليات ونحو نصف الولايات تستخدم نوعاً ما من «راتب الجدارة»، و«الراتب للأداء»، أو «نظام البونص (العلاوة التشجيعية)»، برغم أن الشواهد تشير إلى أن أثر هذه النظم محدود تماماً (U.S. General, 605-Selden, Ineraham, And Jacobson, 2001, Pp 604). (Accounting Office, 2003).

هيكلية بناء العلاقة بين العوامل المؤثرة والمساهمات The Relationship Between Inducements And Contribution

بالرغم من المثل القائل «الموظف السعيد هو موظف منتج» A Happy Employee Is Aproductive Employee إلا أن هناك دليلاً بسيطاً يستتج منه أن الاستجابة

ببساطة للاحتياجات المادية والاجتماعية والنفسية للأفراد سوف تجعلهم بطريقة ما يعملون بجد أو أنهم يكونون أكثر إنتاجية. وفي الواقع، فإن كمّاً هائلاً من البحوث المتعلقة بالرضا الوظيفي لا يدعم فكرة أن الرضا الوظيفي يحدث جهداً أعظم أو أداء أفضل. ولا يوجد، في الواقع، أي سبب منطقي لماذا يكون ذلك. وكما أبان ذلك سكوت وميتشيل (١٩٧٦) بقولهما: «لا يوجد سبب للاعتقاد أن حسب الوظيفة/العمل سوف يدفع الفرد لمستويات أعلى من الجهد. إن الأفراد يعملون للوظائف أو العمل لأسباب عدة (ظروف العمل، الحميمية والصدقة، الإشراف، وهكذا) وقد يجدون جميع هذه الأشياء يمكن الحصول عليها دون جهد إضافي، وحقاً، إن هذا هو الحل في كثير من المنظمات. إنها حقيقة أن بعض المكافآت قد يتم فقدانها مثل البونص (العلاوة التشجيعية) أو الترقية، لكن في حالات كثيرة هذه الحوافز ليست بالأهمية القصوى. فالحوافز الأخرى غير مرتبطة تماماً بالجهد، وينبغي ألا تكون مفاجآت، إن الرضا الوظيفي إجمالاً، يرتبط قليلاً بالإنتاج (ص ١٥٩)».

ومن منظور المنظمة، فإن المشكلة تكمن في التعرف على، وإدارة عوامل الإثارة بطريقة مصممة لتحفيز المساهمات التي تؤدي إلى المستويات المرغوب فيها من أداء المنظمة. تقرير (U.S. General Accounting Office, 2003).

نظرية التوقعات Expectancy Theory:

إن أحد المداخل لحل هذه المشكلة تعرضه نظرية التوقعات للحوافز. وحسب هذه النظرية، فإن مستوى جهد الأفراد الذي يوجهونه في سلوك أو مهمة ما يتصل بثلاثة عوامل، العامل الأول هو التوقعات Expectancy، أو مدى ما يعتقد الشخص أن سلوكاً معيناً أو مخرجات معينة يمكن حدوثها، مثلاً، الوصول للعمل في الوقت المحدد أو إنجاز المشروع. والثاني المنفعة Instrumentality أو الدرجة التي ينظر فيها إلى السلوك المعني لكي ينتج عنه مخرجات محددة للفرد، مثل الحصول على زيادة في الراتب أو الترقية. والثالث، هو التكافؤ (Valence) وهو القيمة النسبية، أو الأهمية التي تعطى لتلك المخرجات، من منظور الشخص. وباستخدام الحضور للعمل في الوقت المحدد كمثال يعتمد على (١) عمّا إذا كان أو لم يكن الشخص يعتقد حقاً أنه بالإمكان فعل ذلك، بافتراض الظروف التي يواجهها (٢) الدرجة التي يكون فيها الشخص ذا فتاعة بعامل الجذب أو الإثارة الذي تقدمه المنظمة، مثل توقع زيادة في الراتب وكونه مرهوناً بالوصول إلى العمل في

الميعاد المحدد (٣) القيمة النسبية التي توضع لعامل الجذب ذاته (Gortner, Mahler, 1997, Pp 281-285).

إن نظرية التوقعات تقوم على فرضية أن العلاقة بين هذه المتغيرات مضاعفة. الأمر الذي يشير أن الثلاثة جميعاً يجب أن يتواجدوا على مستويات عالية نسبياً لكي تكون درجة التحفيز عالية.

وتفترض نظرية التوقعات أن الأفراد لديهم حاجات هم يريدون إشباعها، وأنهم قادرون على حساب التوقعات بعقلانية وبفائدة، وأنهم سوف يتصرفون بموجب ذلك. والإدارة، بالمقابل، يجب أن تعرف ما هي المكافآت التي يضع العمال لها قيمة وأنه بمقدورهم أن يضعوا الشروط التي بموجبها (١) يكون للمال مستوى عالٍ من التوقعات. بمعنى، أنهم يعتقدون أنهم متى ما قاموا بجهد، فإن بمقدورهم الأداء جيداً (٢) الربط بين أداء العمل/ الوظيفة والمكافآت التي تحددها المنظمة واضحة ويمكن التنبؤ بها في إدارتها (٣) وإن المكافآت الممنوحة يجدها الموظفون ذات قيمة. وتمشياً مع المثال حول الحضور للعمل في المواعيد، فإنه إذا كانت إنتاجية المخدم الحكومي تعاني بسبب أن كثيراً من الموظفين يصلون في العادة بعد دقائق قليلة من بداية العمل اليومي فإن نظرية التوقعات تطرح الإجراء التالي الذي من شأنه أن يكون أفضل من العقوبة التي في نظام حوافز إيجابية تمنى بزيادة جهد العاملين ليكونوا في العمل في الموعد المحدد. وأحد العوامل هي أنه يجب النظر إلى المدى الذي هم يعتقدون أنه بالإمكان الوصول إلى مكان العمل روتينياً في الموعد المحدد (التوقعات). قد تكون هناك أسباب حول لماذا يتأخر في الغالب الأفراد في حين قد تكون المنظمة قادرة على معالجة ذلك مثل عدم كفاية المواصلات العامة أو النقص في التسهيلات المتوفرة لرعاية الأطفال. وإنه متى كانت التوقعات عالية، فإن الإدارة في موقف لاتخاذ الخطوة التالية، وهي خطة الحوافز التي تربط مخرجات مغرية بالسلوك الذي ترغب فيه، وهو الوصول لعمل في الموعد المحدد. بالإضافة إلى منح مكافآت ذات قيمة وعادلة من حيث التكافؤ وذلك من منظور العاملين (Valence)، وإنه يجب إدارة الخطوة بأسلوب ثابت ويمكن التنبؤ به بدرجة عالية من قبل المشرفين (من حيث المنفعة والفائدة) Instrumentality.

ولنظرية التوقعات بعض المحددات العملية. فهي تطالب الإدارة لتستحوذ على كمية كبيرة من المعلومات عن الأفراد واتجاهاتهم. وأحوالهم. وتمضي (النظرية) أيضاً على أساس الافتراض أن كل شخص يقوم بإجراء حسابات عقلانية شبه اقتصادية قبل اختياره لطريقة عمل معينة. «وأن النقاد يقترحون أن نظرية التوقعات رجعية جداً

تعود للقرن التاسع عشر لرجل الاقتصاد المثالي (لكنّ) الموظفين لا يمكن أن يكونوا ذوو معرفة عن النتائج كما يفترض النموذج» (Stewart And Garson, 1983 P.33). وبرغم ذلك فإن نظرية التوقعات تقدم فعلاً إرشادات تؤدي إلى التفكير حول بناء وإدارة علاقات بين الإغراءات والمساهمات.

أولاً، تركز نظرية التوقعات على أهمية وضوح الإتصال بالموظفين حول الروابط [أو الصلة] بين أداء الوظيفة والمكافآت. ثانياً، أن ذلك يذكر صناع السياسة والمشرّفين أنه يجب إدارة نظم شؤون الموظفين بأسلوب يوطد بقوة هذه الروابط في أعين الموظفين. ثالثاً، أن ذلك يجعل الإدارة تدرك أنه ينبغي أن تقوم بجهد بعبارات عامة لتفهم على الأقل ذلك الاختلاف بين مجموعات فئات الموظفين كل فيما يولونه من أهمية للمكافآت المادية وغير المادية المحددة. إن مثل هذه المعلومات ضرورية إذا كان من اللازم وضع إستراتيجية معقولة تكون متوازنة تماماً مع قيم واحتياجات الموظفين. رابعاً، إن نظرية التوقعات تلقي الضوء [على أهمية] الأدوار والإدراك والمقدرة الموضوعية في جهد وأداء الموظفين. ومن حيث الإدراك، فإن المقدرة عامل في التوقعات: بمعنى، هل يعتقد الشخص- هو أو هي - أن لديه المقدرة على الأداء؟ وأن المقدرة من منظور موضوعي تضع حدوداً حيث ليس هناك قدر محدد من الجهد سوف يؤدي إلى الأداء إذا كانت المقدرة ذاتها فعلاً غير موجودة أو أنه لا يمكن تطويرها وكما اكتشف رياضيون محترفون طموحون أن هناك عوامل ذات قدر متساوٍ من الأهمية في المقدرة هي عوامل فنية بالإضافة إلى موارد أخرى توفرها المنظمة للقوة العاملة لديها. وليس مهماً مقدار الجهد الذي يبذلونه، فإن هيكله النجاريين في استخدام المناشير اليدوية ليس من المحتمل أن يؤدوا إلى ذات الإنتاجية كما لو أنهم استخدموا المناشير الكهربائية.

وإنه من الممكن تحسين المقدرة الموضوعية لقاعدة أو مجموع الموارد البشرية بالمنظمة، إضافة إلى زيادة الجهد الذي يبذلونه. وإن بعض النشاطات من هذا النوع وذات الصلة بشؤون الموظفين، تتضمن برامج استثمارات في الاستقطاب للتوظيف، ورفع مقاييس الاختيار والترقيات، وجعل التدريب متوافراً وكذلك تتضمن فرصاً [أو إمكانات] أخرى لتطوير الموظفين، وتصميم الوظائف والمسارات الوظيفية لتحصل على فوائد أفضل من اهتمامات ومقدرات العاملين. إن الاستثمار في وسائل التقنية المعاونة (مثل الحاسب الآلي، ومعالجة الكلمات، وأدوات الاتصالات والماكينات الآلية)

والتدريب ذي الصلة يؤدي غالباً إلى رفع الإنتاجية على مستوى الفرد وأيضاً على مستوى المنظمة.

خامساً، تلقي نظرية التوقعات الضوء بكثافة على إحساس العاملين كما تؤدي أيضاً إلى إحداث التكافؤ (المساواة) والعدالة الفعلية في توزيع المكافآت. وإذا لم يعتقد أو يشعر الموظفون أن المكافآت تمنح فعلاً للأداء على أساس معياري دقيق وغير متحيز، فإن ذلك سوف يؤدي إلى حدوث شلل في خطة الحوافز. وإن المشرفين مسئولون إلى حد بعيد عن إدارة خطة الحوافز، ويجب أن يكونوا مقتدرين على تنفيذ الخطة بكفاءة وبدون تحيز. وعملياً، فإن التكافؤ والعدالة يعتمدان على غايات الأداء والمعايير المحددة وذات الوضوح، وعلى وجود أدوات وإجراءات تقويم الأداء المقبولة والتي يوثق بها.

إدارة الموارد البشرية الإستراتيجية وأخصائيو شئون الموظفين Strategic Human Resources Management And The Personnel Specialist

يتطلب منظور إدارة الموارد البشرية قبل كل شيء أن يتولى أخصائيو شئون الموظفين مهمة النظر التنظيمية وذات التوجه نحو الأداء. وأنهم باطراد مطالبون أن تكون لديهم المهارات التحليلية واحتياجات إدارة المعلومات لتكوين وتنفيذ إستراتيجيات رأس المال البشري الذي يتجاوز الحدود الرسمية لمنظمتهم. إن أخصائيي شئون الموظفين يمكن أن يقدموا إسهامات حيوية في أربعة مجالات من النشاط الذي يؤدي إلى استغلال أفضل للموارد البشرية. ينبغي أن يكون أخصائيو شئون الموظفين على استعداد لـ:

- المساعدة في تصميم، وإدارة، وتقييم خطط الحوافز التي تعكس المعرفة الحالية لتحفيز الإنسان والسلوك داخل المنظمات.

- القيام بدور مهم في تصميم النظم لاستقطاب واختيار ووضع الموظفين الذين هم أكثر احتمالاً للاستجابة الإيجابية لسلسلة عوامل الجذب التي بإمكان المنظمة توفيرها.

- أخذ الريادة في تطوير طرق التوجيه، والتحكم في مرثيات واتجاهات الموظفين، فالإدارة بحاجة إلى معلومات دقيقة وفي توقيتها المناسب حول كيف يشعر العاملون حيال وظائفهم، والمشرفين عليهم، وزملاء العمل، وظروف العمل، وسياسات وممارسات شئون الموظفين.

- القيام بدور تحليلي أو في جانب التقييم فإنهم يجرون تقييمات صارمة حول برامج

إدارة الموارد البشرية بالمنظمة. بما في ذلك تلك البرامج التي تتصل بالحوافز، وتدريب وتطوير الموظفين، وتقييم الأداء. إن التقييمات الجيدة ضرورية لتوفير أساس صلب للابتكارات المصممة لتحسين الأداء.

وقد وجد ستيفن هيز (Steven Hays) (١٩٨٩) أن الموضوع المركزي في الكثير من الأدبيات ذات العلاقة أنه يجب على مكتب شئون الموظفين أن يكون أكثر التصاقاً واندماجاً مع الإدارة التنفيذية (ص ١١٤). وإن أخصائيي شئون الموظفين في البيئة الحالية بحاجة أن يكون لديهم المنظور والخبرة، وبنفس المستوى من الأهمية أن يكون لديهم المنظور من منطلق مفهوم المنظمة للدعم النشط لجهود المديرين الحكوميين لتسهيل الأداء والإنتاجية على كل المستويات.

إن التركيز المعاصر على القدرة الإدارية وتحقيق أهداف التنظيم وغاياته لا يعني وضع قيم أخرى جانباً أو أن يتم تجاهلها. وبالنسبة لشئون الموظفين الحكومية فإن المساهمة النشطة للسياسات والممارسات التي تؤدي إلى تصعيد أداء المنظمة هدف جوهري. لكن ليس هو ولا يمكن أن يكون الهدف الوحيد. والقيم الأخرى ذات أهمية، وكما لاحظ بكنان وميلستون (١٩٧٩) (Buchanan And Millstone) «فإنه توجد معوقات هيكلية عديدة بأخلاقيات ديمقراطية» ويمكن تواجدها في أي نظام لشئون الموظفين، وأن «أياً» من هذه الأدوات الهيكلية لحماية حقوق الفرد قادرة على التشويش أو إحداث تباطؤ في عمليات البرنامج وذلك على حساب الحصول على أولوية الاهتمام «للمعاملة المتساوية»، أو إجراءات عملية حقوق الأفراد المواطنين (ص ٢٧٣-٢٧٤). وبمعنى آخر، فإن القيم التي تعزز عمليات نظم شئون الموظفين الحكومية تتضمن أكثر من عملية استخدام الأفراد كأدوات لكفاءة المنظمة وتحقيق الأهداف. إن حماية كرامة الأفراد وتأكيد حقوقهم القانونية والدستورية، وإيجاد علاقة استخدام جيدة وعادلة هي أيضاً قيم مهمة يجب تحقيقها (انظر الفصول ٢ و ٩ و ١٠) (الثاني والتاسع والعاشر).

أسئلة للمناقشة Discussion Questions:

- ١- لماذا يريد الأفراد العمل بالقطاع العام إذا ما كان بمقدورهم الحصول على راتب أعلى في حالة إذا ما عملوا في قطاع إدارة الأعمال الخاص؟
- ٢- ماذا بإمكان المخدمين الحكوميين أن يفعلوه لجعل العمل بالحكومة أكثر اجتذاباً لخريجي الكليات؟

- ٣- هل تفضل العمل لدى صاحب عمل يقدم حوافز للأداء تمنح للمجموعات أو على أساس مشاركتهم في المكاسب أم تفضل العمل مع مخدم لديه خطة بمنح الحوافز على أساس (كل موظف بإنجازه الشخصي) ولماذا هذا التفضيل؟
- ٤- ماذا يمكن للمخدمين الحكوميين فعله لتحسين توقعاتهم والتخطيط (تحسباً) لأحوال سوق العمل؟
- ٥ - في أي مجالات الأعمال والبرنامج يمكن للحكومات المحلية أن تطور اتفاقيات تعاون للمشاركة في معينات (تسهيلات) تدريب الموظفين وموارد أخرى؟

المراجع References

- Barrett, Katherine, And Richard Greene (Eds.). (2005). «Grading The States: A Report Card On Government Performance.» *Governing* (February), Pp. 24-95.
- Bendix, Rinehard (1962). *Max Weber: An Intellecual Portrait* (New York: Anchor Books).
- Bryson, Johan M. (1996). *Strategic Planning For Public And Nonprofit Organizations* (San Francisco: Jossey-Bass).
- Buchanan, Bruce, And Jeff Millstone (1979). «Public Organizations: A Value-Conflict View.» *International Journal Of Public Administration*, Vol. ` , No. 3, Pp. 261-305.
- Condrey, Stephen E. (2002). «Reinventing State Civil Service Systems: The Georgia Experience.» *Review Of Public Personnel Administration*, Vol. 22, No. 2 (Summer), Pp. 114-124.
- Gilbert, G. Ronald, And Ardel E. Nelson (1989). «The Pacer Share Demonstration Project: Implications For Organizational Management And Performance Evaluation.» *Public Personnel Management*, Vol. 18, No. 2 (Summer), Pp. 209-225.
- Gortner, Harold F., Julianne Mahler, And Jeanne Bell Nicholson (1997). *Organization Theory: A Public PerSpective*. 2nd Ed. (New York: Harcourt Brace).
- Hays, Steven (1989). «Environmental Change And The Personnel Function: A Review Of The Research.» *Public Personnel Management*, Vol. 18, No. 2 (Summer), Pp. 110-126.
- _____. (2004). «Trends And Best Practices In State And Local Human Resource Management: Lessons To Be Learned?» *Review Of Public Personnel Administration*, Vol. 24, No. 3 (September), Pp. 256-275.
- Jorgensen, Lorna, Kelli Fairless, And David W. Patton (1996). «Underground Merit Systems And The Balance BETWEEN Service And Compliance.» *Review Of Public Personnel Administration*, Vol. 16, No. 2 (Spring), Pp. 5-20.
- Karz, Daniel, And Robert Kahn (1978). *The Sicial Psychology Of Organizations*, 2nd Ed. (New York: Wiley).
- Light, Paul C. (2003). *House Congressional Testimony On Civil Sevice And National Security*. Committee On House Government Reform, Subcommittee On National Security, Veterans Affairs, And International Relations, Washington, Dc (April 6).
- Miami-Dade County (2005). «Performance Imporvement: GainsharIng.» Accessed [Http://Www.Miamidade.Gov/Opi/Gainsharing.Asp](http://www.miamidade.gov/Opi/Gainsharing.asp) (May).
- Moynihan, Donald P. (2004). «Protection Versus Flexibility: The Civil Service Reform Act. Competing Administrative Doctrines, And The Roots Of Contemporary Public Management Debate.» *Journal Of Policy History*, Vol. 16, No. 1(January), Pp. 1-33.

Moynihan, Donald P. (2005). "Homeland Security And The U.S. Public Management Policy Agenda." *Governance*, Vol. 18, No. 2 (April), Pp. 171-196.

Ospina, Sonia (1992). "When Mangers Don't Plan: ConsequenCes Of Nonstrategic Public Personnel Management." *Review Of Public Personnel Administration*, Vol. 12, No. 2 (January-April), Pp. 52-67,

Report Of The National Performance Review (1993). "Creating A Government That Works Better & Costs Less" (Washington, Dc: U.S. Government Printing Office).

Scott, William G. (1967). *Organization Theory: A Behavioral Analysis For Management* (Homewood, Il: Richard D. Irwin).

Scott, William G., And T. R. Mitchell ((1976). *Organization Theory: A Structural And Behavioral Analysis* (Homewood, Il: Richard D. Irwin).

Selden, Sally Coleman, Patricia W. Ingraham, And Willow Jacobson (2001). "Human Resource Practices In State Government: Findings From A National Survey." *Public Administration Review*, Vol. 61, No. 5 (September-October), Pp. 598-607/

Siegel, Gilbert B. (1994). "Three Federal Demonstration Projects: Using Monetary Performance Awards." *Public Personnel Management*, Vol. 23, No. 1 (Spring), Pp. 153-164.

Simon, Herbert A. (1965). *Administrative Behavior*, 2nd Ed. (New York: FreE Press).

Stewart, Debra W., And G. David Garson (1983). *Organizational Behavior And Public Management* (New York: Marcell Dekker).

Thompson, James D. (1967). *Organizations In Action* (New York: Mcgraw-Hill).

U.S. Environmental Protection Agency (2003). "2003-2008 Startegic, Plan: Directions For The Future." Washington, Dc: U.S. Environmental Protection Agency (September 30).

U.S. General Accounting Office (2002). *Human Capital: Effective Use Of Flexibilities Can Assist Agencies In Managing Their Workforces*, Gao-03-2, Washington Dc (December 6).

U.S. General Accounting Office (2003). *Results-Oriented Cultures Creating A Clear Linkage Between Individual Performance And Organizational Success*, Gao-03-488, Washington, Dc (March 14).

U.S. Office Of Personnel Management (2005a). "Human Capital Standards." Washington, Dc: U.S. Office Of Personnel Management. Accessed [Http://Apps.Opm.Gov/Humancapital/Standards/Index.Cfm](http://Apps.Opm.Gov/Humancapital/Standards/Index.Cfm)

_____. (2005b). "Human Resource Flexibilities." Washington, Dc: u.S. Office Of Personnel Management. AccesSed [Http://Www.Opm.Gov/Account/Omsoe/Hr-Flex/Index.Htm](http://Www.Opm.Gov/Account/Omsoe/Hr-Flex/Index.Htm)

_____. (2005c). "Federal Executive Institute & Management Development Centers." Washington, Dc: U.S. Office Of Personnel Management. Accessed [Http//Www.Leadership.Opm.Gov/Fei.Cfm](http://www.Leadership.Opm.Gov/Fei.Cfm)

Vasu, Michael L., Debra W. Stewart. And G. David Garson (1990). Organizational Behavior And Public Management, 2nd Ed. (New York: Marcel Dekker).

Walton, Richard E., And Robert B. Mckersie (1965). A Behavioral Theory Of Labor Negotiations (New York: Mcgraw-Hill).

Wechsler, BartOn (1994). "Reinventing Florida's Civil Service System: The Failure Of Reform." Review Of Public Personnel Administration, Vol. 14, No. 2 (Spring), Pp. 64-76.

Woodward, Colleen A. (2005). "Merit By Any Other Name-Reframing The Civil Service First Principle." Public Administration Review, Vol. 65, No. 1 (January/February), Pp 109-115.

Yuchtman, Ephraim, And Stanley Seashore (1967). "A System Resource Approach To Organizational Effectiveness." American Sociological Review, Vol. 32, No. 2 (December), Pp. 891-903.

قراءات مقترحة Suggested Readings

Barnard, Chester I. (1938). The Functions Of The Executive (Cambridge, Ma: Harvard University Press).

Donahue, John D. (1989). The Privatization Decision: Public Ends, Private Means (New York: Basic Books).

Lawler, Edward E. Iii (1994). Motivation In Work Organizations (San Francisco: Jossey-Bass).

Perry, James L. (1996). Handbook Of Public Administration, 2nd Ed. (San Francisco: Jossey-Bass)

Vroom, Victor H. (1964). Work And Motivation (New York: Wiley).

Walton, Mary (1986). The Deming Method (New York: PrAeger).

Peters, Guy, And Jon Pierre (Eds.). (2003). Handbook Of Public Administration (Thousand Oaks, Ca: Sage).

الفصل الرابع
الاستقطاب والاختيار

Recruitment And Selection

لكي تكون الوكالة فعالة نحو الأفراد الذين هم مؤهلون جيداً للخدمة ومتجاوبون للحوافز المتوافرة وقادرون على تطوير مهارات وقدرات جديدة: يجب أن يكون برنامجها في الموارد البشرية قادراً على تعرف هؤلاء واستقطابهم والحصول عليهم. ويعتمد النجاح في حيازة الموارد البشرية التي توجد لها حاجة والمحافظة عليها بالخدمة، على عوامل كثيرة، بعضها قد يكون خارج تحكم المديرين الحكوميين. إن عدم كفاية الرواتب والمميزات، وظروف العمل المتدهورة، وكرهية الجمهور قد كان لها الأثر في جعل الوظائف بالخدمة العامة غير جاذبة لكثير من المتقدمين المحتملين اليوم، خصوصاً أولئك من ذوي المهارات ذات الطلب العالي. إن كثيراً ممن هم أفضل وأكثر ذكاءً من خريجي التعليم العالي بالولايات المتحدة يتطلعون إلى القطاع الخاص لوظائف رواتبها جيدة، وتوفر لهم مستقبلاً وظيفياً ذا سمعة عالية، وهكذا فإن القطاع العام يبدأ المنافسة بانتكاسة أو بوضع غير مريح. إن اقتصاداً في توسع، حيث الوظائف تتوافر بقدر كبير في القطاع الخاص، فإن ذلك يجعل الاستقطاب للتوظيف أكثر صعوبة. ولكن هذه ليست كل الأسباب التي تجعل المخدمين الحكوميين يواجهون مشكلة في جذب موظفين مؤهلين.

ومن الناحية التاريخية، فإن مديري شئون الموظفين في نطاق نظم الجدارة التقليدية لم يستثمروا بثقل في جهود صادقة للاستقطاب إلا في حالة أنهم يفعلون ذلك عن طريق وكالات خارجية، مثل المحاكم الفيدرالية. واكتفى المديرون غالباً بالوضع السلبي وهو مدخل «انشر الإعلان وانتظر» وذلك لملء الشواغر والوظائف الجديدة. لقد وضعت القوانين والقواعد والعمليات إلى حد كبير لمنع التوظيف على نظام المحسوبية، والتمييز، وقد كانا معوقين ومخلّين ودَوَيَّ سمعة سيئة. وهكذا فقد تم استبعاد المتقدمين ذوي التأهيل العالي من جراء هذه النظم (المحسوبية والتمييز). والتعقيدات والتأخير الملازم لها أو أنهم لم يتقدموا - أي المؤهلون - أصلاً. وبالمقابل، فإن المديرين الحكوميين أصيبوا بالإحباط لعدم استطاعتهم الحصول على الموارد البشرية التي هم بحاجة إليها وفي الوقت المناسب وبأسلوب الكفاءة.

وتواجه الآن إدارة شئون الموظفين الحكومية مهمة رئيسية هي تطوير أساليب وعمليات الاستقطاب والاختيار التي من شأنها: (١) اتخاذ وجهة نظر الإدارة في الاعتبار من حيث تقديم دعم نشط للجهود المؤدية إلى حيازة، وتطوير، والمحافظة على الموارد البشرية التي تحتاج إليها الحكومة (٢) والتي تتطابق مع مبدأ الجدارة والمعايير التي تحددت بموجب قانون فرص العمل المتكافئة الحالي (EEO)، وقانون

وسياسة عدم التمييز (بين المتقدمين). وعلى المستوى الفيدرالي، كمثال، فإن قانون إصلاح الخدمة المدنية لعام ١٩٧٨ (Csra) «يطالب أن يكون الاستقطاب للتوظيف من بين الأفراد المؤهلين الذين يجيئون من مصادر مناسبة في محاولة لتحقيق قوى عاملة من جميع قطاعات المجتمع وأن يتم تقرير الاختيار والتقدم فقط على أساس المقدرة النسبية والمعرفة، والمهارات، وذلك بعد إجراء منافسة عادلة ومفتوحة تؤكد أن جميع المتقدمين حصلوا على فرصة متساوية».

وعلى الرغم من كون لغة قانون إصلاح الخدمة المدنية تنص على أن عملية الاستقطاب الوظيفي والاختيار ذات خطوات متفردة ودقيقة، إلا أنها في الواقع غير منفصلة. إن الاستقطاب للخدمة في القطاع العام عادة يشير إلى جهود تشجيع الأفراد للتقدم للتوظيف في الوظائف المتوافرة. ويشير الاختيار إلى قرار التوظيف، على أساس الجدارة التي يبرهن عليها المتقدم أو المتقدمون. وكما أشارت لجنة فولكر (Volcker Commission) إلى أن الإجراءات المعقدة والبطء في الاختيار، يهدم جهود الاستقطاب بسبب أن المتقدمين المحتملين توظيفهم «يرون الحصول على وظيفة حكومية مثل تمرين في الإحباط». وفي الجانب الآخر من العملة، أن الاستقطاب غير الفعال قد يترك المخدم في الوضع الذي ينبغي أن يختار من كشف الأشخاص غير المؤهلين الذي ليس به متقدمون مؤهلون بالقدر الكافي. وقد تبقى الوظائف المهمة مفتوحة لفترة طويلة. وتفرز برامج الاستقطاب الضعيفة رصيداً من المتقدمين يقل فيهم تمثيل النساء والأقليات، وهذه النتيجة تجعل من الصعب جداً تحقيق أهداف التأثير أو العمل أو النشاط الإيجابي أو بمعنى أوسع، إقناع هذه المجموعات (النساء والأقليات) أن المساواة في فرص العمل هي في الحقيقة ذات اهتمام جدي من قبل المخدم.

وقد حددت وكالة شئون الموظفين المركزية في ولاية جورجيا، في إرشاداتها لوكالات الولاية والمعروفة بنظام الجدارة لولاية جورجيا، حددت الاعتبارات المهمة التالية عند تصميم برنامج الاستقطاب الفعال [للتوظيف]:

- ينبغي أن يسمح البرنامج للمخدمين تحديد مصادر الاستقطاب، مثل الجامعات والمدارس الفنية، التي من المحتمل جداً أن توفر المتقدمين [للوظائف]، بقدر كافٍ من المهارات والقدرات الضرورية.

- ينبغي أن تموّل ويوفر لها الموظفون بالمستويات المطلوبة للقيام بجهد نشط في الاستقطاب.

- وبالإضافة إلى سد الاحتياجات قصيرة الأجل - الحاجة المباشرة - فإن البرنامج ينبغي أن يصمم لسد احتياجات المدى البعيد بالحصول على الموظفين في مستوى الدخل والذين سيكونون لاحقاً قادرين على التقدم [والترقى] وشغل وظائف ذات مسؤوليات أكبر.

- يجب أن ينظر إلى الاستقطاب على أنه خطوة ابتدائية في عملية الاختيار، ولذلك يجب «التأكد من التمشي مع القوانين والإرشادات الفيدرالية والولائية الخاصة بالعدالة والوضوح (والخلو من العيوب)، وتكافؤ الفرص، والتقليل من الإمكانات ذات الأثر العكسي على المجموعات التي يحميها القانون».

- وينبغي أن يكون البرنامج ملبياً لتطلعات الجمهور من حيث إن جميع مراحل عملية التوظيف ستكون خالية من العيوب بمعنى أن الجدارة وفرص الاستخدام المتساوية هما القيم الأساسية التي توجه تلك العملية، أي [عملية التوظيف] (Georgia Merit System, 1997, Pp 1-2).

الاستقطاب: جذب متقدمين مؤهلين والحصول عليهم: Recruitment: Finding And Attracting Qualified Applicants

جرت العادة أن يتلقى العاملون بالحكومة في كثير من الأقطار مكانة وسمة اجتماعية عالية. والمرشحون ذوو التأهيل العالي غالباً يقبلون راتباً أقل مما قد يحصلون عليه في القطاع الخاص بسبب المكانة والسلطة المصاحبة لمستقبل الوظائف بالخدمة العامة. وهكذا فإن الاتجاهات العامة والقيم الاجتماعية تسمح للحكومة بالانتقاء والاختيار من بين رصيد المرشحين الذي يوفره الأفراد الأكثر موهبة وأفضل تعليماً مما يقدمه المجتمع. ومن الاستثناء النادر، أن هذا لم يكن الحال بالولايات المتحدة، وأن المخدمين الحكوميين على كل المستويات عليهم الصراع للتغلب على رغبة عارمة لوضع قيمة عالية للمستقبل الوظيفي في القطاع الخاص على المستقبل الوظيفي بالقطاع العام. وإن تفكيراً حديثاً حول الاستقطاب بالولايات المتحدة قد ركز فيه القطاع العام على ثلاثة مداخل للتغلب أو على الأقل للتعويض، على صعوبات تواجه الحكومة في مجال الاستقطاب للتوظيف. ويتضمن المدخل الأول الاستفادة من إمكانية الحكومة للمنافسة بنجاح بالنسبة للأقليات والنساء. ويركز المدخل الثاني على تخفيض اعتمادية المخدم الحكومي على الموارد البشرية الخارجية بالرفع المتواصل لمهارات الموظفين الذين على رأس العمل ليتمكنوا من مواجهة المتطلبات المتغيرة أو

الجديدة. ويتضمن هذا المدخل الالتزام باستثمارات ملموسة في التدريب وبرامج أخرى في تطوير الموارد البشرية (Hudson Institute, 1988, Pp 38-41). والمدخل الثالث يتكون من مبادرات صممت لتحسين صورة الخدمة العامة كمخدم ولجعل القطاع العام منافساً اقتصادياً فعّالاً عبر قطاعات معينة حرجة في سوق العمل، ولا سيما الحرف الفنية والمهنية (National Academy Of Public Administration, 1987) وفي جميع الأحوال فإن أي خطة للاستقطاب ينبغي:

- أن تحدد بوضوح من هو المسئول عن تنفيذ محتوياتها وتضع الأهداف والجداول الزمنية لتكملة كل من هذه المحتويات.
- تضمين إجراءات للتقييم المستمر ومراجعة الخطة في ضوء النتائج التي تحققت، متضمناً ذلك أداء القوى العاملة.
- تحديد أنواع الوظائف والوظائف الشاغرة والمعلومات الخاصة بها والتي توفر داخلياً - أي داخل الجهاز - للعاملين الذين هم على رأس العمل، وكذا للجمهور عموماً.
- تأكيد أن معلومات دقيقة وصحيحة سوف تكون متاحة ببسر إلى الأطراف ذات الرغبة في الأمر، وذلك بواسطة عدة طرق إعلامية، مثل المنشورات والملصقات، والراديو والتلفزيون والإنترنت.
- تحديد وإنشاء اتصالات يعتمد عليها مع مصادر مرجعية منتجة، متضمناً ذلك الترقّيات، والتنقلات، والموظفين الحاليين، والمدارس والكلّيات، ووكالات التوظيف والشركات الباحثة عن المديرين التنفيذيين.
- استهداف وإنشاء اتصال مع المتقدمين الذين من المحتمل أن تكون لديهم المؤهلات والمهارات التي توجد حاجة إليها.
- رسم السياسات والإجراءات المستخدمة في جهود الاستقطاب والمصممة لتحسين التنوع (في المتقدمين والمؤهلات) رسماً واضحاً (Georgia Merit System, 1997, P. 4).

استقطاب النساء والأقليات Recruitment Of Women And Minorities

بالرغم من كون سجل القطاع العام غير مثالي، إلا أنه ظل رائداً في عملية إزاحة الحواجز في استخدام وترقية المرأة والأقليات. إلى الدرجة التي فيها الخدمة الحكومية مقترنة بتكافؤ الفرص وحركية المستقبل الوظيفي بالنسبة للأقليات

والنساء، فإن لدى الحكومة ميزة التنافس مع قطاع إدارة الأعمال (Hudson Institute, 1988) ومثال للاستقطاب هو التوجه نحو الأقليات يقدمه مكتب شئون الموظفين (Opm) في مبادرات تشغيل [أفراد] من أصول إسبانية/برتغالية (Hispanic Employment Initiatives) والتي تتضمن المساعدة في تنفيذ الأمر الإداري التنفيذي (١٢٩٠٠)، مبادرة البيت الأبيض حول التميز التعليمي للأمريكيين من أصل إسباني/برتغالي. وبالإضافة إلى الإرشادات التي يصدرها حول إستراتيجيات استقطاب الطلبة من الإسبانين والبرتغاليين، فإن مكتب شئون الموظفين (Opm) يعمل مع الوكالات الفيدرالية للتعرف على فرص الوظائف والمعاهد التي توفر فرصاً للتدريب والتعليم، ومن شأن تلك الفرص إعداد الطلبة الإسبانين والبرتغاليين ليتأهلوا لتلك الوظائف، ولمكتب شئون الموظفين مبادرات أخرى في هذا المجال هي:

- توفير معلومات عن العمل للطلبة، وللأساتذة في الجامعات، والمجتمع الإسباني/البرتغالي، وذلك بتبني/كفالة توفير معلومات عن العمل (المس الشاشة Touch Screen) في الحاسب ووضعها لدى المؤسسات التي تخدم الإسبانين والبرتغاليين.

- توسيع برنامج الزمالة للإدارة الرئاسية (Presidential Management Fellowship Program) ويتضمن برنامج الاستقطاب زيارة مؤسسات يتخرج فيها أعداد كبيرة من الإسبانين/البرتغاليين.

- تقديم المساعدة في تسويق وضع الطلبة الإسبانين/البرتغاليين وظيفياً في الوكالات الفيدرالية تحت برنامج التدريب القومي لاتحاد الكليات والجامعات للإسبانين/البرتغاليين (Hacu). وإن المتدربين في هذا الاتحاد هم طلبة كليات بدرجة نقاط متوسطة (٣) أو أعلى يعملون في الوكالات الفيدرالية لـ (١٠) أسابيع خلال الصيف.

- وباستخدام المرونات [أو الآليات المرنة] المتوافرة تحت برنامج استخدام الطلبة الفيدرالي (وسيتم شرح هذا البرنامج لاحقاً) وذلك لتقديم الطلبة الإسبانين/البرتغاليين للمهن أو الحرف الفيدرالية، إذ يوجد عجز في المتقدمين المؤهلين لها، وأيضاً مثل المهن والحرف الأخرى (التي تعاني عجزاً في المتقدمين لها).

- تطوير برامج التوجيه الوظيفي لتشجيع ودعم تطوير التعليم والتقدم الوظيفي للشبان الإسبانين/البرتغاليين.

- تشجيع مشاركة الإسبانين/البرتغاليين في برامج الوكالة لتطوير المستقبل الوظيفي،

متضمناً ذلك التناوب في مهمات التكليف بين الإدارات الحكومية الموجهة لكبار المديرين التنفيذيين، والإدارة، والحرف المهنية/الفنية (U.S. Office Of Personnel Management, 1997). كما أن معهد هدسون (Hudson Institute) أوصى أن يطور المخدمون الحكوميون برامج للاستقطاب توجه للتغيرات السكانية للقوة العاملة، وبشكل موسع، لمجتمع الولايات المتحدة المتنامي التنوع. إن السرعة في تزايد نسبة النساء في القوى العاملة تخلق فرصة للعمل إذا كانت هناك مبادرات يتم السعي فيها بشدة مثل جداول العمل المرن، سياسات الإجازة الطويلة، ومزايا رعاية الأطفال. وإن ملاحظات المعهد الخاصة بالحكومة الفيدرالية هي أيضاً بالمثل ذات صلة ببرامج الاستقطاب في الولايات والمحليات.

«وإن عدداً قليلاً من المخدمين تمكن من استيفاء رغبات عائلتين تتقاضيان أجوراً لوقت أطول بعيداً عن العمل للعناية بالأطفال وكبار السن من أعضاء العائلة، وإن المنظمات التي بإمكانها توفير جداول للعمل المرن بشكل أكبر.... من المحتمل جداً أنها تحصل على بقيتها من المرشحين للوظائف التي يصعب شغلها وينبغي على كل وكالة أن تسعى للحصول على طرق ذات تكلفة فعالة لمساعدة الآباء في توفير رعاية للأطفال ذات جودة عالية. وينبغي ألا تسمح الحكومة الفيدرالية لنفسها بالتخلف عن المخدمين الآخرين إذا كانت ترغب في توظيف والمحافظة على أعداد كبيرة من الأمهات أو الآباء خلال سنوات التسعينيات (1990) (Hudson Institute, 1988, P. 39).»

الاستثمارات في التدريب والتعليم المستمر: Investments In Continuous: Training And Education

يلقي التغيير الاجتماعي والتقني المتسارع عبئاً كبيراً على المنظمات لكي تحافظ على موظفيها الذين لديهم المهارات والمعرفة والقدرات التي تحتاج إليها للقيام بالمسؤوليات الجديدة ومهام الوظائف. وقد أصبح من غير المأمون اليوم الافتراض أنه بمجرد أن يكمل الشخص التعليم الثانوي أو بالكلية سوف يكسب العاملين المعرفة الأساسية والمهارات التي يحتاجون إليها للتعامل مع وظائفهم حتى التقاعد. وتاريخياً، فإن ذلك كان هو الافتراض، وأنه حين تحتاج الحكومة إلى موظفين بمهارات جديدة أو عديدة، فإنها - أي الحكومة - تستقطب هؤلاء من موارد خارجية.

إن إعادة التدريب أو إعادة التعليم للموظفين الذين على رأس العمل لشغل

وظائف لم تكن في الواقع متوافرة لسنوات عدة كان تمريناً أو إجراءً وخياراً نادراً بسبب أنه كان من غير الممكن بتاتاً توليد أو إيجاد دعم سياسي لمثل هذه الاستثمارات - أي إعادة التدريب وإعادة التعليم والتأهيل الوظيفي. وإنه على المدى البعيد، على كل حال، فإن أحد الطرق لتخفيف الضغط على الاستقطاب الخارجي، أن يتم بالفعل إيجاد الظروف التي يمكن بموجبها فتح مجال في الاستقطاب الداخلي يضاف إلى هذا الخليط من طرق الاستقطاب، ويمكن فعل ذلك بالتنبؤ بالتوقعات من الموارد البشرية التي تكون ثمرة حاجة إليها، وبالرفع المنتظم والتغيير في جداول المهارات التي لدى أولئك الذين هم أصلاً يعملون للوكالات الحكومية. وينطبق هذا المدخل خاصة في الأوضاع التي فيها عجز في العرض بالنسبة لمهارات معينة. أو أنه من المحتمل حدوث ذلك في المستقبل المنظور. إن برامج رفع مستوى المهارات مثل إعادة نفقات الدراسة في التعليم والتدريب ذي الصلة بالوظيفة، والإجازة الدراسية سعياً لدرجات متقدمة، وفرص التدريب المتخصص يمكن استخدامها في المجالات التي توجد فيها حاجة كبيرة، وفي الوكالات التي تستفيد أكثر من الاستقطاب والبقاء في الخدمة. إن التعليم والتدريب بهذا الشكل يمكن أن يصمم أيضاً لمساعدة العاملين لكي يشقوا طريقهم في سلم وظيفي لأعلى مثل شبه المهنيين ليشغلوا وظائف مهنية. وهدف آخر، يحتمل أن يكون تحسين المهارات الأساسية لدى أولئك الذين ما كانوا ليتأهلوا بدون ذلك لوظائف في مستوى دون هذا المستوى.

وعلى هذا المنوال، فإن مكتب شئون الموظفين (Opm) طور سلسلة من المبادرات التي صممت لتقوية جهود تطوير الموارد البشرية الفيدرالية. التي غطت ما يلي: (١) التدريب خلال فترة التجربة للموظفين المستجدين (٢) التدريب في المهارات الأساسية وفي الكتابة والقراءة (٣) مواصلة التعليم والتدريب الفني/والمهني (٤) إعادة التدريب لمواجهة التغييرات في الحرف/المهن (٥) الاشتراك في جمعيات/اتحادات مهنية (٦) تدريب أكاديمي للحصول على الدرجة الجامعية. ثم إن مكتب شئون الموظفين (Opm) يدعم برامج في تدريب وتطوير المشرفين والمديرين، ويساعد الوكالات الفيدرالية لتقييم احتياجاتها في هذه المجالات (U.S. Office Of Personnel Management, 1992).

استقطاب خريجي الكليات Recruiting College Graduates

إن عدد الوظائف في السنوات القادمة بالقطاع العام التي تتطلب درجات جامعية

سوف تستمر في الزيادة كما حدث قبل وقت مضى، وأن عدد الأفراد المتخرجين بدرجات البكالوريوس والماجستير ربما لم يكن بما يكفي لمقابلة الطلب، لاسيما في مجالات تتطلب المهارات الفنية. وبرغم أنه من المتوقع أن يكون العجز حاداً وخاصة على المستوى الفيدرالي، والحكومات الولائية والمحلية، ربما أيضاً تكون هناك مشكلات في استقطاب خريجي الكليات الذين توجد حاجة إليهم لشغل تلك الوظائف - أي الفنية. وحتى في أحسن الأحوال، فإن المنافسة حول المواهب سوف تكون حادة، وأن المخدمين الحكوميين عادة ما يواجهون معوقات تُفرض ذاتياً عليهم.

أولاً، مقارنة بالمؤسسات والشركات الكبيرة، فإن المخدمين الحكوميين ليس لديهم أثر سجل في الاستثمار الضخم في الاستقطاب بحرم الجامعات. وفي دراسة لمكتب شئون الموظفين (Opm) عام ١٩٨٩ حول الجهود في الاستقطاب الجامعي، انتهت تلك الدراسة، إلى أن معظم الوكالات الفيدرالية أظهرت عدم الالتزام بالاستقطاب، داخل الحرم الجامعي وأنه حين قامت فعلاً الحكومة الفيدرالية بالاستقطاب في الحرم الجامعي، فإن تواجدها كان محدوداً جداً ومتقطعاً ليكون ذا فعالية للترويج للوظائف الفيدرالية. وحين سئل في عام ١٩٩٠ طلبة الكليات حول جهود الحكومة الفيدرالية في الاستقطاب للتوظيف أفاد الطلبة مكتب المحاسبة الفيدرالي (Gao) أنهم لا يحصلون على معلومات كافية عن فرص العمل وكيف يتقدمون لها. وأنهم أيضاً شعروا أن الوظائف غير متوفرة وأن الوكالات لا تقدر الطلبة كموظفين محتملين. وأن مكاتب الكليات للتعيين مشبعة تماماً بأدبيات الاستقطاب من مؤسسات إدارة الأعمال، ونادراً ما يكون لديها - أي مكاتب الكليات - معلومات أو مواد حديثة عن الوظائف والمستقبل الوظيفي في الوكالات الفيدرالية. إن صورة القطاع العام حول الوظائف لم يساعد، بسبب أن الطلبة لم يميلوا أو يقتنعوا بالاتصال بالوكالات مباشرة وأنهم يعتقدون أن الاتصال بالحكومة عملية محبطة وطويلة.

وإن مكتب شئون الموظفين (Opm) في محاولة لحل هذا النوع من المشكلات، أطلق عدة مبادرات في الاستقطاب الغرض منها مساعدة الوكالات الفيدرالية، إن مكتب شئون الموظفين (Opm) في أوائل الأعوام ١٩٨٠م احتفظ بمراكز إقليمية للمعلومات حيث تتضمن معلومات يمكن توفيرها عن الوظائف الموجودة داخل كل إقليم. ويتم في هذه المراكز وضع الملصقات عن الوظائف مطبوعة وموضوعة في لوحات النشرات. ولا تتوافر معلومات عن الوظائف في أقاليم غير الإقليم الذي به الملصقات. وُحُدَّتْ الفعالية بسبب أن الباحثين عن الوظائف مطلوب منهم زيارة

المركز خلال ساعات العمل العادية للنظر في مواقع الوظائف. وقام مكتب شئون الموظفين (Opm) في وقت لاحق بمبادرة جيدة عرفت بالمستقبل الوظيفي لأمريكا (Career America) والذي عن طريقه تم توفير مجموعة من النشرات التي تميل للتكلفة و تشرح فرص المستقبل الوظيفي وتلقي الضوء على المظاهر الجذابة في الخدمة الفيدرالية. لقد تم توفير هذه المعلومات للوكالات الفيدرالية بتكلفة بسيطة نسبياً. وقامت الوكالات، في المقابل، بجعل تلك النشرات في متناول الجمهور. وفي النهاية قام مكتب شئون الموظفين بتوفير خدمة للوكالات أطلق عليها المستقبل الوظيفي الأمريكي من خلال الاتصال (Career America Connection) وهي نظام هاتف آلي على مستوى القطر يوفر بسرعة، معلومات سهلة الاستخدام عن الخدمة الفيدرالية وذلك طوال ٢٤ ساعة على مدار الأسبوع (Personnel Management, 1997b, P. 1).

وبدأ مكتب شئون الموظفين (Opm) في أواخر عام ١٩٨٠ يلتفت إلى تقنية الحاسب. وكانت أولى المحاولات هي مبادرة إلكترونية لمجلس فرص العمل الفيدرالي (Federal Job Opportunities) ومكّن هذا النظام الأفراد ممن لديهم كمبيوتر مودم Computer Modems أن يتصلوا بكشف إلكتروني عن الوظائف الشاغرة الموجودة على مستوى القطر، ومع ذلك استمر المتقدمون يطالبون بالحصول على، وتعبئة نماذج أو طلبات التوظيف (عمل ورقي) التي يقومون حينذاك بإرسالها عن طريق البريد إلى مركز يقوم بعمليات الفحص والتصفية. وحتى ذلك الوقت، فإن هذا العمل كان تقدماً ملموساً من حيث إنه وفر وسائل مطورة لتوفير المعلومات عن الفرص الوظيفية الفيدرالية للجمهور العام - أو على الأقل لأولئك الأعضاء من الجمهور الذين لديهم إمكانية الدخول بالحاسب (لهذه المعلومات).

وبحلول عام ١٩٩٠، حيث بدأت التقنية في التحسن، أقام مكتب شئون الموظفين غرضاً (أكشاكاً) للمعلومات عن الوظائف في الحاسب، أقام هذه الغرف في المباني الفيدرالية على مستوى القطر و من هذه الغرف يستطيع الباحثون عن الوظائف الذين ليس في حوزتهم حاسبات، مراجعة أو التعرف على، وطباعة الإعلانات عن الوظائف التي يرون أنها تلبي رغباتهم. وفي وقت لاحق حين تطورت تقنية الإنترنت، وأصبح استخدام الحاسب الشخصي المتزايد أمراً عادياً، بدأ مكتب شئون الموظفين (Opm) في جعل المعلومات عن الوظائف متوافرة عن طريق الشبكة على مستوى العالم World Wide Web وكانت الخطوة الأولى في هذا الاتجاه هي بداية حملة لموقع عن البحث عن الوظائف الفيدرالية أطلق عليه وظائف الولايات المتحدة الأمريكية عام

١٩٩٦ (Www. Usajobs Opm. Gov.) ووفر الموقع على مستوى القطر معلومات عن الشواغر لكل من لديه اتصال بالإنترنت. وبمجرد تأسيس وتشغيل الموقع، قام مكتب شئون الموظفين بإنهاء نظام الإتصال (بالضغط على الأزرار) أو الاتصال الهاتفي للحصول على معلومات عن الوظائف، وألغيت جميع الغرف أو الأكشاك، في المواقع الفيدرالية بحلول عام ٢٠٠١م، واستمر الاحتفاظ بالمعلومات عن الشواغر عن طريق نظام الهاتف الآلي، بحيث يكون هناك مدخل للأفراد ممن ليست لديهم حاسبات والذين يعانون ضعف الإبصار، ولكن تم تخفيض عدد خطوط الهاتف بشكل جذري (يتوقع صدوره) (Liorens And Kellough. Forthcoming).

مبادرة قف لمرة واحدة في الاستقطاب الفيدرالي Recruitment One-Stop Initiative

قام مكتب شئون الموظفين (Opm) بشكل ملموس في أغسطس من عام ٢٠٠٢ بتحديث ومراجعة موقع وظائف الولايات المتحدة الأمريكية (U.S.A. Jobs) بفرض توفير موقع مركزي واحد يستطيع من خلاله الباحثون عن العمل أن يجدوا معلومات حول فرص الخدمة الفيدرالية ويمكن الوكالات من الحصول على الموظفين المحتمل (استقطابهم) وبإقرار هذا الهدف، فإن الفكرة من وراء مراجعة الموقع أطلق عليها «مبادرة قف لمرة واحدة في الإستقطاب الفيدرالي» Recruitment One-Stop وأن التقنيات المتقدمة التي أدمجت في «مبادرة قف لمرة واحدة في الاستقطاب الفيدرالي» جعلت من الممكن لأولئك الذين يتطلعون لوظائف أن يتقدموا بطلباتهم لوظائف وأن يكملوا جميع الامتحانات الأولية عن طريق الحاسب «أون لاين» On Line. وبالإضافة لذلك، فإن الباحثين عن الوظائف يستطيعون أن يعملوا ملخصات في خمسة مواقع ويحفظوا هذه الملخصات على موقع وظائف الولايات المتحدة الأمريكية، وأن مسئول التوظيف/الاستقطاب من الوكالات الفيدرالية يمكنهم مراجعة مؤهلات المتقدمين (Liorens And Kelough, Forthcomin) (يتوقع صدوره قريباً).

لقد استثمر مكتب شئون الموظفين (Opm) بقدر كبير في الإعلان عن الموقع الجديد عن طريق الإعلان المدفوع، والمعارض التقليدية عن الوظائف، ووسائل أخرى متنوعة. وقد تم تسجيل أكثر من (١٤,٥) ملايين اتصال فريد في الموقع، وأن الباحثين عن الوظائف وضعوا أكثر من ١٨٥,٠٠٠ ملخص منذ بداية الحملة في ٤ أغسطس ٢٠٠٢ و٢ نوفمبر ٢٠٠٢. ويقدم الموقع سلسلة من المعلومات الموجزة والأدوات التي

يمكن عرضها باللغة الإسبانية بجانب الإنجليزية. وإجمالاً، فإن مكتب شئون الموظفين يأمل أن يبرهن هذا الموقع على فعاليته كوسيلة للتعريف بفرص العمل الفيدرالي، وينسق بين عمليات تقديم الطلبات والامتحان، كما أنه، وكنيجة لذلك، سيخفض بشكل ملموس الوقت الذي تقضيه الوكالات لتحديد موقع وتوظيف المتقدمين المتميزين بشكل استثنائي. ومن المتوقع في نهاية الأمر، أن شبكة موقع وظائف الولايات المتحدة الأمريكية (U.S.A. Jobs) سوف يصبح الموقع المركزي للمعلومات عن فرص الوظائف الفيدرالية. وقد منحت الوكالات الفيدرالية حالياً السلطة لتطوير وتشغيل مواقعها الخاصة بتوفير معلومات عن الوظائف المتوفرة، لكن هي أيضاً مطالبة بوضع إعلانات عن الوظائف في شبكة موقع وظائف الولايات المتحدة الأمريكية (U.S.A Jobs Website) وإن هدف مكتب شئون الموظفين (Opm) هو جعل جميع الوكالات توجه الباحثين عن الوظائف من مواقع الوكالة إلى شبكة موقع وظائف الولايات المتحدة الأمريكية؛ وذلك لجعل عملية الحصول على وظيفة فيدرالية بسيطة وغير مشوشة. وعمّا إذا كان هذا الهدف مشكوكاً في تحقيقه في هذه المرحلة، فإنه على كل حال يتطلب أن تحوز الوكالات على التقنية اللازمة لدمج مواقعها مع موقع وظائف الولايات المتحدة الأمريكية (Usa Jobs Site).

وليس عند هذه النقطة متطلبات أن تطرح الوكالات إمكانات آلية في الاستقطاب أو أن التقنية التي يطرحونها تكون مطابقة لتلك التي لدى مكتب شئون الموظفين. وبالإضافة إلى ذلك، ليست هناك معايير يمكن للوكالات أن تشتري بشأنها مجموعات برامج إذا كانت - أي الوكالات - اختارت أن تفعل ذلك، ونتيجة لذلك، فإن مشروع مبادرة قف لمرة واحدة للاستقطاب الفيدرالي يواجه موقفاً ليس لبعض الوكالات أي نظام بديل لقبول طلبات آلية، وأن الوكالات التي لديها نظام ليست بالضرورة ذات قدرة على الدمج مع نظام مبادرة قف لمرة واحدة للاستقطاب الجديد. ولا يزال كثير من الوكالات، في الوقت الحاضر تطالب المتقدمين للعمل بإرسال طلباتهم بالبريد أو الفاكس أو البريد الإلكتروني وإرسال طلباتهم إلى مكتب لخدمة الموظفين، حتى لو أنهم عملوا ملخصاً (لسيرتهم الذاتية) لموقع «وظائف الولايات المتحدة الأمريكية». وإذا أصبح النظام مدمجاً بهذا الأسلوب، فإن المتقدمين يستطيعون ببساطة التقدم بطلباتهم على الحاسب (أون لاين) On Line وأن يتم إرسال طلباتهم إلكترونياً إلى مكاتب شئون الموظفين عن طريق مكتب شئون الموظفين (Opm). وإن معظم الوكالات الكبيرة اتبعت هذه الخطوة، أو أنها بصدد عملية فعل ذلك. إن تشريع صلاحية دمج

نظم برامج الحاسب الآلي Software Systems قد يكون ضرورياً، على كل حال، بغرض التأكد من مشاركة جميع الوكالات في «مبادرة قف لمرة واحدة للاستقطاب» والذي سوف يصدر قريباً (Liorens And Kellough, Forthcoming).

زيارات الحرم الجامعي واللقاءات التبصيرية Campus Visits And Presentations

برغم أن المبادرات مثل شبكة موقع وظائف الولايات المتحدة الأمريكية (Usa Jobs Website) ومبادرة قف لمرة واحدة للاستقطاب (Recruitment One-Stop Initiative) مهمة، فإن تطورات حديثة في استقطاب الموظفين، والاتصال المباشر بين المخدمين والموظفين المحتملين يظل إستراتيجية مهمة للاستقطاب لنوعيات معينة من الوظائف وموارد الاستقطاب للتوظيف. وقد وجد مكتب المحاسبة العام (Gao) في عام ١٩٩٠، كمثال، أن طلبة الكليات يفضلون الاتصالات الشخصية مع ممثلي المخدمين، على الطرق الأخرى في الاستقطاب، وأن المقابلات الوظيفية، بالحرم الجامعي واللقاءات التبصيرية للفصول الدراسية ومجموعات الطلبة حصلت على نقاط عالية من حيث الفعالية بسبب أنها - أي هذه الطرق - تسمح بإمكانية الاجتماعات وجهاً لوجه مع الموظفين ذوي المعرفة. كما أن النشرات (البروشرات) مثل «حقيبة المستقبل الوظيفي بأمريكا» (Career America Portfolio) ووسائل الإعلام الإلكترونية جذبت رغبة الطلبة، لكنها لم تُعتبر بديلاً للاتصالات الشخصية. وأن أجهزة الفيديو المستخدمة في الاستقطاب للتوظيف كمثال، لم تُعتبر ذات فعالية جزئياً، بسبب أن كثيراً من الطلبة يعتقدون أن الفيديو لا يقدم وصفاً دقيقاً للعمل والمستقبل الوظيفي في الوكالات الحكومية. وأن الرسائل الهاتفية غير الشخصية المسجلة في السابق ونظم المعلومات في الحاسب الآلي هي أيضاً لم يطمئن إليها الطلبة. واتساقاً مع مسارات مماثلة، فإن معارض - اللقاءات المفتوحة - للمستقبل الوظيفي التي يقيم فيها المخدمون الحكوميون (أكشاك) أو مواقع مكانية في الحرم الجامعي وجمعون الملخصات (عن السيرة الذاتية) ليست من المحتمل أن تجذب الطلبة المتفوقين، إذ معظمهم لا يذهب إلى تلك المعارض أو التجمعات أو أنهم ينتظرون لكي تتم عملية فحص المعلومات عنهم عن طريق سجلات مكتب إدارة شؤون الموظفين (Opm).

إنهم - أي الطلبة المتفوقين - يتم الالتقاء بهم حميمياً ويتم انتقاؤهم باعتبارهم النخبة أو الخلاصة. كما أعلن ذلك مكتب المحاسبة العامة (U.S. General Accounting

Office, 1990, P. 19) وقد اقترح مكتب المحاسبة العامة (Gao) أن يكون لدى مراكز التوظيف بالكلية يتم الاتصال به بشأن الخدمة الفيدرالية بحيث يمكن تمرير المعلومات والإجابة عن الأسئلة بسرعة وبدقة، وأن كثيراً من الوكالات الفيدرالية توفر الآن أسماء وعناوين وأرقام الأشخاص الذين يمكن الاتصال بهم بشأن الوظائف التي يسعون حالياً لشغلها.

برامج توظيف الطلبة Student Hiring Programs

وطريقة أخرى لمساعدة الأفراد ليكونوا على معرفة بالوظائف وفرص المستقبل الوظيفي في الخدمة العامة هي توظيف الطلبة على أساس جزء من الوقت Part-Time ومثال في هذه الحالة، يقدمه مكتب إدارة شئون الموظفين (Opm) المسمى برنامج خدمة الطلبة التعليمي (Student Educational Employment Program). ويقدم هذا البرنامج الذي أنشئ في عام ١٩٩٤، للطلبة فرص الخدمة الفيدرالية وذلك في المدارس الثانوية المعترف بها، والمراكز الفنية والحرفية، ولمن أكملوا سنتين أو أربع سنوات دراسية في الكليات والجامعات. ويتكون البرنامج من عنصرين هما برنامج الطلبة للخدمة المؤقتة (The Student Temporary Employment Program (Step) وبرنامج الخبرة المهنية أو الوظيفية للطلبة (Student Career Experience Program (Scep) وبموجب برنامج الخبرة المهنية للطلبة فإنه ليس من الضروري أن يكون عمل الطلبة ذا صلة مباشرة ببرامجهم الأكاديمية أو أهدافهم في المهنة أو المستقبل الوظيفي. وإن الفرض من برنامج الخبرة المهنية للطلبة، على كل حال هو توفير خبرة عملية ذات صلة مباشرة لرغبات الطلبة الأكاديمية والمهنية، وأن بإمكان الطلبة أن يتحولوا من غير منافسة لتعيينات لفترة، أو خدمة توفر المستقبل الوظيفي بعد أن يكملوا متطلبات الخبرة العملية والأكاديمية (U. S. Office Of Personnel Management, 1997, P.1) وبحسب مكتب إدارة شئون الموظفين (Opm) «فإنه في العام المالي ١٩٩٦، كان هناك ٣٤,٥٧٨ مشاركاً في برنامج خدمة الطلبة التعليمي. وكان في الخدمة المؤقتة عدد المشاركين ٦٢,٠٤٥ مشاركاً أي ٢٥٪. وكان عدد النساء المشاركات ١٩,٨٥٢ مشاركة أي ٥٧٪ وكان هناك ١٦,٥٤٠ من الأقليات وأن السود كان لهم أكبر تمثيل حيث كان منهم ١٠,٠٠٢ من الطلاب أي ٢٩٪. وكان هناك ١,٠٥٨ في برنامج المستقبل المهني القابل للتحويل المهني بدون منافسة من برنامج الخبرة المهنية في عام ١٩٩٦ (U. S. Office Of Personnel Management, 1997c, P. 1).

ويمكن لمجموع التدريب الوظيفي كما هو الحال بالنسبة لبرنامج الزمالة للإدارة الرئاسية أن يكون فعالاً كأدوات للاستقطاب. وكان برنامج الزمالة للإدارة الرئاسية يعرف سابقاً باسم برنامج التدريب للإدارة الرئاسية وقد أسس عام ١٩٧٧، وقد صمم لاستقطاب الخريجين من حاملي فوق درجة البكالوريوس من ذوي التأهيل العالي. ويتم ترشيح الطلبة من قبل مدارسهم ويخضعون لعملية اختيار تنافسي. وإنه بمجرد تخرجهم، يمنح من تم اختيارهم الفرصة لمهمات تكليفية غير عادية، وتتضمن ذلك مسئوليات تناوبية، وتوجيهاً وظيفياً، وحضور حلقات نقاش تطويرية. وأن الذين يكملون البرنامج بنجاح يكونون مستحقين للتحويل إلى وظائف مستديمة. وأمثلة لمثل هذا النوع من المراحل يتواجد أيضاً على مستوى الولاية. وكمثال لذلك، أوصت لجنة الينوي في عام ١٩٩٠ بشأن مستقبل الخدمة العامة (The Illionis Commission On The Future Of The Public Service) أن تتوسع الولاية في جميع برامجها في التدريب الوظيفي والتعليم التعاوني من أجل «أن توفر هذه البرامج الإمكانيات (أي موظفي المستقبل) لزيادة رصيد الخريجين والطلبة فوق الدراسات الجامعية (ماجستير فما فوق) ممن لهم الرغبة في الخدمة العامة» (Illionis Commission, 1991, P. 32). وحالياً، فإن إدارة الموارد الطبيعية بولاية الينوي تقدم تدريباً وظيفياً لطلبة الكليات والطلبة الخريجين فيما بعد الدرجة الجامعية الأساسية، وذلك في مجال إدارة الموارد الطبيعية، وتنفيذ قانون المحافظة على البيئة، ومجالات أخرى (ذات علاقة). وتسمح برامج المصلحة للطلبة أن يحصلوا على خبرة عملية ويستوفوا متطلبات التدريب الفعلي اللازم للحصول على درجاتهم الجامعية (Illinois Department Of Natural Resources, 1998, P. 1) ومبادرة أخرى لولاية الينوي هي برنامج بريسكوت بلوم للتدريب الوظيفي الوظيفية في الحكومة (Prescott E. Bloom Internships Program) وفي واحد من هذه البرامج، يعمل الطلبة في الفصول الصغرى أو المتقدمة وخريجي ما بعد البكالوريوس في مكتب الحاكم وفي وكالات متعددة تحت علم سلطة الحاكم، ويتعرفون على العمل المباشر، وعلى عمليات حكومة ولاية الينوي. وفي برنامج آخر، فإن الخريجين يقضون سنة في تكليف على أساس المناوبة لعدة مصالح في مكتب الحاكم وأيضاً يكلفون بالعمل لوكالة في الجهاز التنفيذي للولاية (Office Of The Governor, State Of Illinois, 1997).

نشرة Bulletin :

«تحافظ ولاية إلينوي على التزامها بالتحسين المستمر للخدمة العامة لمواطنيها. ويعتمد نجاح هذا الالتزام على رصيد متوافر من مواهب الأذكياء، والأفراد المحفزين بدرجة عالية ممن هم على استعداد لمباشرة وظائف حكومية مهمة. وتقديراً، إن الطلبة الجامعيين فما فوق الجامعة يمثلون مخزوناً كبيراً من المواهب الحكومية الفنية، لذا فإن مكتب الحاكم، عمل منذ عام ١٨٧٧ على تبني ورعاية برنامجين في التدريب الوظيفي، والثالث هو برنامج مازولو للتدريب الوظيفي لعام ١٩٩٨ (VITO MARZULLO INTERNSHIP) وله ثلاثة أغراض هي كما يلي :

- ١ - المساعدة في سد حاجة القطاع العام مستقبلاً وذلك من الإداريين المقتدرين.
- ٢ - تشجيع خريجي الكليات الموهوبين لينظروا في المستقبل الوظيفي لدى حكومة الولاية.
- ٣ - مساعدة الطلبة في تكملة خبرتهم الأكاديمية بالتدريب المهني كل في مجاله.
- ٤ - تحقيق أهداف عمل إيجابية (SOURCE:STATE OF ILLINOLS OFFICE (OF THE GOVERNOR, 1998).

تغيير صورة التوظيف الحكومي : Changing The Image Of Public Employment

كانت الصورة التي يمكن أن يكون عليها العمل بالمجمعات الحكومية في السابق سلبية المشاعر حول الراتب والمزايا في القطاع العام. وإن كثيراً من طالبي العمل المحتمل تعيينهم يرون في الحكومة بيئة ما دون المستحيل في الحصول منها على عمل أي شيء مثل توفير أنماط من المستقبل الوظيفي (المهن) حيث من غير المحتمل أن يجد المتقدمون أنفسهم قادرين على استغلال مواهبهم كاملاً. وأن الحكومة بوصفها مكاناً للعمل تعج بالأخصائيين البيروقراطيين، وكذا تطفو فيه ظروف عمل كئيبة، وهذه الصورة مشحونة بلغة سياسية وتصورات إعلامية مع ميل أمريكي قديم يعزو كل تصرف شرير إلى البيروقراطية، وأن هذه الصورة عن الخدمة العامة التزام جاد.

والى الدرجة التي تكون فيها هذه المفاهيم حقيقة تنقصها الدقة، فإن المخدمين الحكوميين بحاجة إلى التقدم بإستراتيجيات تقاوم هذه المفاهيم، والعمل على تغييرها. إن المعلومات الحكومية (العامة)، وبرامج التعليم التي صممت لتوضيح التحديات، والمكافآت، والفرص المرافقة للخدمة العامة والمستقبل الوظيفي خاصة في بعض الوكالات التي قد تكون ذات إنتاجية خصوصاً لو أن المستقطبين أو المتقدمين للعمل لديهم الاستعداد للمتابعة من منظور ذي صلة من حيث إنهم «المتقدمون المحتملون». ومن ناحية الترتيب، فإن تأسيس اتصال مباشر مع الخدمة العامة عن طريق التدريب الوظيفي والبرامج التعاونية ينبغي أيضاً أن يكون ذا قيمة مساعدة، وبمعنى أوسع، كما أشارت بذلك لجنة فولكر (Volker Commission) فإن القيادة السياسية للأمة يجب أن تكون على استعداد لتوضيح الخدمة العامة ووظائفها بصورة إيجابية وأن يدعموا الحديث عنها بسياسات وموارد توجد حاجة إليها.

إدارة برامج الاستقطاب Administration Of Recruitment Programs:

توجد على جميع مستويات الحكومة شكاوى حول تجمد الإجراءات المركزية الفائقة. ومكاتب شئون موظفين غير ذات التجاوب، وعجز واسع الانتشار عن عناية التنظيم للاستقطاب. إن جميع هذه المظاهر أمر عادي، وتكشف الدراسات أن عملية الاستقطاب توضح أن البرامج الناجحة نسبياً تتشارك فيما بينها في خصائص معينة. أولاً، ويحتمل أن يكون ذلك هو الأهم. أنه يجب على الإدارة العليا أن تدعم وتشارك بنشاط في التخطيط، وتنفيذ، وتقييم مراحل برامج الوكالة في الاستقطاب للتوظيف. وثانياً، ينبغي أن يكون نشاط الاستقطاب غير مركزي بمعنى أن يسهم فيه المديرون التنفيذيون مباشرة وأن تفوض لهم سلطات واسعة لكي يخططوا وينفذوا مبادرات في الاستقطاب، وأنهم تحت بعض الظروف يعرضون وظائف لمتقدمين من ذوي التأهيل العالي، دون الانتظار للتصديق من وكالة مركزية لشئون الموظفين. ثالثاً، يجب على المديرين التنفيذيين أن يعملوا بعلاقة وثيقة مع أخصائي شئون الموظفين في تصميم وتطبيق إستراتيجيات الاستقطاب الموجهة لاحتياجات الوكالة المحددة وظروف سوق العمل. رابعاً، أن أولئك الذين يقومون بالاستقطاب الفعلي في الميدان ينبغي أن تكون لديهم الموارد الضرورية والدعم الفني، وينبغي أن يكونوا مدربين جيداً ولديهم المعلومات الكاملة عن احتياجات الوكالة والفرص - فرص العمل -، وأن يمتلكوا السلطة المطلوبة للدخول في التزامات نيابة عن المخدم. خامساً، ينبغي أن تكون وسائل الإعلام المناسبة والتقنية متوافرة لدعم جميع مراحل عملية الاستقطاب والاختيار.

الاختيار: الطرق، والقضايا والمشكلات Selection: Methods, Issues :And Problems

كانت العلامة البارزة في حركة إصلاح الخدمة المدنية الأولى التركيز على الطرق المستخدمة في اختيار الأفراد لوظائف الخدمة العامة وتقرير من الذي يترقى. وأن تركيزها المكثف، على الاختيار البدئي والترقية كان نتيجة مباشرة لجهد الحركة في إزالة المحسوبية أو الفئائم وذلك كمبدأ لتنظيم إدارة شئون الموظفين الحكومية. وهكذا، إن نظم الجدارة التقليدية تركز على الحياد السياسي والموضوعية في كل مرحلة من مراحل عملية الاختيار. ولتحقيق هذا الهدف، فإنه لا بد أن تصمم عملية الاختيار والرقابة عليها من قبل أخصائيي شئون الموظفين الذين يعملون في وكالات مركزية لشئون الموظفين أو في اللجان المستقلة. وكان ينظر إلى الخطأ غير المقصود والرقابة المركزية على أنهما ضروريان تأكيداً لتحقيق مبادئ الجدارة. وتركز إجراءات الاختيار في الخدمة المدنية المعاصرة على قياس مقدرة المتقدم على أداء عمل محدد. ولكي يتم التركيز، يستخدم اختبار أو أكثر أو امتحانات لتقييم مؤهلات المتقدمين للوظيفة. وبمجرد وضع الدرجات لهذه الاختبارات، فإنها - أي الدرجات - تستخدم لترتيب المتقدمين بالضبط، فإن نقصان درجة أو نجاحاً بدرجة مقبول يتقرر بموجبه فصل المؤهلين عن الذين لا يحوزون على الحد الأدنى من المؤهلات، وأن الذين يحوزون على درجات أعلى من النجاح يتم ترتيبهم حسب الدرجات التي حصلوا عليها ويتم إدراجهم في كشف المستحقين (للاختيار). وتستلزم قواعد الاختيار أن يتم اختيار الموظفين من بين أولئك الذين حققوا أعلى الدرجات. إن «قانون الثلاثة» Rule Of Three من المرشحين يقضي بالاختيار من بين الثلاثة ذوي الدرجات الأعلى، ويعود تاريخ هذا القانون/القاعدة إلى إدارة الرئيس جيان (Giant Administration) وقد ضمن في قانون بندلتون (Pendleton Act) واستمر العمل به حتى اليوم. ومن وجهة النظر الفنية، فإن جميع مقاييس القدرة أو المؤهلات تعتبر اختيارات، وأنه ليس بالضرورة أن تتضمن الجلوس لامتحان تحريري (قلم رصاص وورقة). مثلاً، بعض الاختبارات تقيس القدرة البدنية وأخرى تجري شفاهة. ويمكن أيضاً تجميع الاختبارات بمعنى أن يجيء الأفراد سوياً في موقع للامتحان، في حين أن آخرين «لايجمعون» بمعنى أنهم يدارون على أساس فردي أو ربما يكونون ببساطة مراجعة ملف المتقدم. وإن التكامل بين الاختبارات والامتحانات المستخدمة تتفاوت، اعتماداً على المهارات، والمعرفة، والمقدرات المطلوبة، وإن الاختبارات التي يطبقها المخدمون الحكوميون تتضمن عادة بعض الدمج في التالي:

- تقديرات متطلبات الحد الأدنى من المؤهلات.
- تقييم التدريب، والتعليم والخبرة.
- اختبارات أداء العمل والمحاكاة.
- امتحانات شفوية بواسطة أفراد ممتحنين أو لجنة من الممتحنين.
- فحص أو التحريرات عن خلفية المتقدم.
- الكشف الطبي والبدني.

وإن هدف الخدمة المدنية من الاختبار، هو تقرير عما إذا كان لدى المتقدم أو عدمه، المعرفة والمهارات والقدرات وسمات أخرى يعتقد أنها ضرورية أو مهمة للأداء الناجح في وظيفة محددة. إن محتوى معظم اختبارات الاختيار يفترض أن تكون قائمة على نتائج تحليل الوظيفة بعناية (U. S. Office Of Personnel Management, 1979) ورغم أن معظم اختبارات الخدمة المدنية في الولايات المتحدة موجهة لمتطلبات وظائف معينة إلا أن بعض هذه الاختبارات الفرض منها هو تقدير احتمال أن المتقدم سوف يكون لديه مستقبل وظيفي ناجح في العديد من الحرف، أو الأدوار الإدارية. إن هذه الأنماط من الاختبارات تستخدم في الغالب في مستوى الدخول بالنسبة للوظائف المهنية. وأن السؤال «ليس مطلوباً من المتقدمين أن يكون في حيازتهم المعرفة أو الخبرة التي يمكن الحصول عليها فقط عن الوظيفة» (U. S. Merit Systems Protection Board, 1990) وتركز الاختبارات على السمات العمومية مثل المهارات الشفوية وقدرات التحليل والتي يعتقد أنها ترتبط بشكل قوي بالأداء.

موضوعية الاختيار Test Validity

إن الفرض من اختبارات الاختيار من منظور فني، هو توفير تنبؤ دقيق ومعقول للمخدم حول كيفية احتمال أن يقوم المتقدمون بالأداء في وظائف محددة. وبمعنى آخر، فإن المشكلة هي تصميم الاختبارات ذات الصلاحية. وكما أكدت نورما ريكوشي (Norma Riccucci) فإن صلاحية الاختبارات تستمر من حيث الاعتماد عليها لتتظير وتفعيل الجدارة (Riccucci, 1991, P. 80) فالفرض من الاختبار ذي الصلاحية أو الموضوعية هو أن يقيس ما هو مفترض أن يقيسه مثل معرفة قانون العمل أو مبادئ المحاسبة، ويجب أن يعتمد على الاختبارات أو أن تكون منسقة أو ذات ثبات مع نتائجها. حتى وإن تساوت الأمور الأخرى، (الرقابة على مصادر التغيير الأخرى)، سواءً جلس الشخص للاختبار مرتين (أو مائة مرة)، وأنها يعتمد عليها، لذا فإن

الدرجات التي حصل عليها ينبغي أن تكون عموماً متماثلة. أما إذا كانت الدرجات مختلفة بدرجة كبيرة، فإن الاختبار ليس بالذي يعتمد عليه نتيجة عدم تقرير صلاحيته أو موضوعيته.

إن طرق الصلاحية المقبولة عموماً من قبل المتخصصين في الاختبارات هي: (١) المقاييس ذات الصلة بالصلاحية (٢) بناء الصلاحية (٣) وصلاحية المحتوى. وإن هذه الإستراتيجيات الثلاث حول الصلاحية تقابل تلك التي تستخدم عموماً في القياس في العلوم الاجتماعية، والتي وضعها الجمعية النفسية الأمريكية (The American Psychological Association) فيما مضى في عام ١٩٦٦م في دراستها بعنوان المقاييس للاختبارات والأدلة التعليمية والنفسية (Standards For Educational And Psychological Tests And Manuals) ويتضمن مصطلح «اختبار» جميع طرق الامتحانات التي تم شرحها مسبقاً متضمناً ذلك الامتحانات الشفهية، والاختبارات التحريرية. واختبارات القدرة البدنية، وتقييمات التدريب والخبرة.

وتتطلب المعايير ذات الصلة بالصلاحية أن تكون درجات الاختبار مرتبطة بقاعدة أو معيار مقبول يكون مؤشراً معقولاً للمقدرة على أداء مهام الوظيفة/العمل. وبالتحديد يجيء تحت هذا المدخل، الأداء الفعلي للوظيفة والذي هو المعيار المستخدم، ويبنى معيار الصلاحية على طريقتين. ففي المدخل الأول وهو ما يعرف بـ «صلاحية التنبؤ»، إذ إن درجات الاختبار لأولئك الذين تم تعيينهم تتم مقارنتها بمقاييس الأداء اللاحقة لذات الأفراد. وافترضاً أن تقديرات الأداء دقيقة (وهذا ليس بالافتراض غير المهم كما سوف نرى فيما بعد)، فإن صلاحية الاختبار هي التي تؤدي إلى نتائج تتصل إيجاباً بالأداء. وبمعنى آخر، إن درجات الاختبار للمتقدمين للوظائف تنبئ بدقة الأداء اللاحق. وتقييم رئيسي لهذا المدخل، على كل حال، إن من لم ينجحوا في الاختبار (أو حصلوا على نجاح بدرجة مقبول لكن لم يتم تعيينهم) هؤلاء لا يمنحون فرصة للأداء. وليست هناك منظمة من المحتمل أن تتجاهل درجات الاختبار عن تعيين العاملين للتأكد من صلاحية الاختبار. وللتعامل مع هذا التقييد، فإن مَدْخلاً ثانياً للمعيار ذي الصلة بالصلاحية، تم تطويره حيث عُرف «بالصلاحية المتزامنة». ويتضمن هذا المدخل إدارة اختبار مقترح جديد للموظفين على رأس العمل ومقارنة درجاتهم بالتزامن أو التطابق مع تقديرات أدائهم. ومرة أخرى، إن درجات الاختبار ينبغي أن تكون ملازمة إيجابياً لتقديرات الأداء إذا كان الاختبار ذا صلاحية. ويجادل

النقاد بأن بأسلوب تطابق الصلاحية يرفع من درجة تقييم اختبارات الاختيار التي تبالغ في التركيز على الخصائص في العاملين شاغلي الوظائف، وليس على المتطلبات الفعلية لتلك الوظائف.

بناء/تصميم الصلاحية Construct Validity:

ويتطلب المدخل العمومي الثاني لتصميم أو تقرير صلاحية الاختبار، أن تصمم الاختبارات لقياس سمات عامة أو لبناء، مثل الذكاء والابتكار، التي يفترض أنها تقترب بالأداء المقنع للوظيفة. وحين يقيس الاختبار بدقة التصميم المعنى، ويقترب التصميم في الواقع بشكل إيجابي مع أداء الوظيفة، يقال حينئذ إن الاختبار لديه صلاحية التصميم. وبالطبع، إن هذه الصلات قد تكون أحياناً ضعيفة. مثلاً، يمكن أن تثار غالباً أسئلة حول المدى الذي يكون فيه الاختبار مقياساً للصلاحية لتصميم نفسياني، وكما هو الحال بالمعيار ذي الصلة بالصلاحية، فإن التقدير بكامله يكون فقط صالحاً للاستخدام كمقياس للأداء في الوظيفة. وإن اختباراً لوظيفة قانونية يمكن أن يقدم مثلاً جيداً وافترضاً لتفكير منطقي معين يسمح بالتحليل القانوني يقترب إيجاباً بأداء الوظيفة، فإن الاختبار يكون لديه صلاحية التصميم إلى الحد الذي جعل الصلاحية تقوم بقياس دقيق لذلك النوع من القدرة العقلية. ويعتمد تصميم الصلاحية غالباً على التصاميم التي يصعب تعريفها، مثل الذكاء، وإن هناك شاهداً مقنعاً بالربط بين الدرجات على المقاييس الخاصة بالتصاميم وعناصر أداء الوظيفة والتي يصعب الحصول عليها: الأمر الذي ينتج عنه، أن هذا المدخل للصلاحية مثير للجدل وينظر إليه عادة على أنه ذو فائدة محدودة في الاستخدام.

إن «صلاحية المحتوى» Content Validity، المفهوم الثالث لتنظير قياس الصلاحية، قد تم تصميمه حين يكون محتوى الاختبار متماشياً عن كثب بمحتوى الوظيفة. وأمثلة لذلك هي اختبارات المعرفة التحريرية التي يتم فيها السؤال عن المعرفة المطلوبة فعلاً في الوظيفة واختبارات الأداء التي بموجبها يتم القيام بأعباء الوظيفة، مثل الطباعة على الآلة الكاتبة، قيادة السيارات، أو اختبارات اللحام. وإن مدخل صلاحية [صحة] المحتوى جذاب بالنسبة للمخدمين بسبب أنه نظرياً بسيط. ويتحاشى المشكلات المقترنة بالإستراتيجيات التي تعتمد على مقاييس أداء الموظف. ونتيجة لذلك، فإن هذا المدخل هو الأكثر شيوعاً في تصميم صلاحية الامتحانات.

وعلى كل حال، فإن الأسئلة التي يمكن أن تثار تكون حول كيفية ترجمة الدرجات في قرارات التوظيف والمدى الذي يعكس فيه تحليل الوظيفة الظروف التي يواجهها أولئك الذين يشغلون الوظائف المعنية (83-Riccuci, 1991, Pp 81).

الصلاحية وفرص الاستخدام المتساوية Validity And Equal Employment Opportunity

ينبغي على اختبارات الاختيار، من حيث المبدأ، أن تميز بين المتقدمين للعمل فقط على أساس مقدرتهم النسبية لأداء العمل المعني، وفي قضية جريجز ضد شركة كهرباء دوكي (Griggs V. Duke Power Company) أصدرت المحكمة العليا بالولايات المتحدة أنه إذا كان اختبار الاختيار يؤدي إلى تأثير عكسي متباين بالنسبة للعرق، أو اللون، أو الدين أو الجنسية الأصلية، وأن صلاحيته لم يتم تثبيتها، فإن استخدامها يمثل تمييزاً غير قانوني تحت العنوان السابع لقانون الحقوق المدنية لسنة ١٩٦٤. وبالمطبع، إن قانون فرص الاستخدام المتساوية لسنة ١٩٧٢ قد وسّع من تغطية العنوان السابع ليشمل «الحكومات» والوكالات الحكومية والأقسام الفرعية السياسية بما جعل تطبيق المبادئ الواردة في قضية جريجز (Griggs) على القطاع العام أو بمعنى عملي، فإن ذلك يعني أنه إذا تم الاحتجاج على اختبار للاختيار على أساس قانون فرص الاستخدام المتساوية (Equal Employment Opporntunities Act) (EEO) ولم يكن بالمقدور تأكيد صلاحيته لذلك يجب استبعاد الاختيار من قبل المخدم واستبداله بآخر يمكن تأكيد صلاحيته باستخدام طريقة مقبولة.

وخلال أواخر الأعوام ١٩٦٠ وأوائل الأعوام ١٩٧٠ أصدرت كل من لجنة فرص الاستخدام المتساوية ومصلحة العمل بالولايات المتحدة، ولجنة الخدمة المدنية كل منها أصدر إرشادات حول إجراءات الاختبار. واختصت الإرشادات التي أصدرتها عن كيفية شرح علاقة الوظيفة بطرق الاختيار وأن هذه الطرق ليست متماثلة، وأن الجهود قد فشلت في الوصول إلى إرشادات موحدة (حول إجراءات الاختيار). وإن القضية الرئيسية كانت هي عدم الاتفاق بين لجنة فرص الاستخدام المتساوية (Eeoc)، ولجنة الحقوق المدنية (Civil Rights Commission) من جهة وبين لجنة الخدمة المدنية، والعمل، والعدل من الجهة الأخرى. وفي أواخر ١٩٧٦، فإن الوكالات الأخيرة اتفقت وتبنت الإرشادات مما أصبح يعرف بالوكالة التنفيذية الفيدرالية (The Federal Executive Agency) لكن لجنة الحقوق المدنية ولجنة فرص الاستخدام المتساوية

اعتراضاً على ذلك واحتفظت لجنة فرص العمل المتساوية بالإرشادات التي تبنتها في ١٩٧٠ وما يعرف بـ (Equal Employment Opportunity Commission, 1970) مع أن إرشادات لجنة فرص العمل المتساوية كان من الصعب استيفاؤها.

وفيما يلي النقاط الرئيسية في عدم الاتفاق (للقضايا الخلافية):

١- لم تتضمن إرشادات لجنة فرص العمل المتساوية تعريفاً ملموساً للأثر العكسي لكنها أشارت أن وجودها يمكن أن يتقرر بإجراء مقارنة الفئات التي تتجج فيها مختلف مجموعات المتقدمين تتجج في اجتياز اجراء اختبار بالذات. وإن إرشادات الوكالة التنفيذية الفيدرالية، من جانب، وضعت تعريفاً مثل: فئة للاختيار تختلف بشكل ملموس... وليست في مصلحة الأفراد من أصول عنصرية، أو جنس، أو مجموعة عرقية. وكقاعدة للحكم عما إذا كانت فئات الاختبار مختلفة بشكل ملموس فقد تم توفيرها - أي القاعدة - ونص ما يعرف بقانون الـ ٨٠٪ أنه إذا كانت فئة الاختبار لمجموعة ما ضمن ٥/٤ من الفئة لمجموعة بدرجة أعلى، فإن الوكالة المنفذة لا تعتبر عموماً وجود أثر عكسي.

٢- وتطلبت إرشادات لجنة فرص العمل المتساوية صلاحية أو شرعية كل عنصر من عناصر عملية الاختيار يستخدم في شغل وظيفة. وفي الواقع، هذا يعني القيام بتحريات حول الأثر العكسي لجميع عناصر الامتحانات حتى لو أن الامتحانات ككل لم ينتج عنه أثر عكسي. وبالمقارنة، نصت إرشادات الوكالة التنفيذية الفيدرالية (Fea) على أن الأثر العكسي يتقرر بالنسبة لكامل عملية الاختبار لكل فئة وظيفية. وإذا لم يوجد أي أثر عكسي إجمالاً، فإنه لا يوجد التزام لتحديد صحة أو مشروعية عناصر الاختيار المتعددة. وإذا حدث ذلك، فإنه حينئذ ينبغي تحليل كل عنصر، وتحديد صحة كل عنصر يتضح أن له أثراً عكسياً، هذا إذا كان المخدم يريد استخدام هذه العناصر.

٣- وبينما عيّرت لجنة فرص العمل المتساوية تفضيلها لمعيار ذي صلة بالصحة أو المشروعية، فإن الوكالة التنفيذية الفيدرالية أشارت «أن المبادئ المقبولة عموماً والتي حددتها مهنة المجالات النفسية لا تقر بهذه الأفضلية، لكنها تدعو للتفكير في استخدام المعيار ذي الصلة. والمحتوى، أو إستراتيجيات صحة التصميم وذلك حسبما هو مناسب». وإضافة

لمشكلات أخرى تمت مناقشتها مسبقاً فإن الدراسات حول صحة المعيار ذي الصلة غالباً ما تكون هذه الدراسات صعبة التنظيم بسبب أن الإدارات الصغيرة لا تريد اختبار أو توظيف أفراد بالقدر الكافي في تصنيف وظيفي واحد بما يعطي عينة إحصائية كبيرة بقدر كاف للقيام بتحليل ذي معنى وإجراء مقارنة درجات الاختبارات ومقاييس الأداء. وأنه في الإدارات الكبيرة، فإن العينة عادة كبيرة بالقدر الكافي فقط في تصنيف محدود للوظائف.

٤- وطالبت لجنة فرص الاستخدام المتساوية للمخدمين (Eeoc)، أنه خلال عملية تحديد صحة إجراءات الاختبار، يجب أن يكون المخدمون قادرين على إبراز أن الإجراء البديل ذي الأثر العكسي البسيط لا يوجد (لديهم). وإن الاعتراض الرئيسي لهذا المعيار هو أنه قد يعني بحث كوني (من الكون) لا ينتهي لبدائل ذات آثار عكسية أقل. ونصت إرشادات الوكالة التنفيذية الفيدرالية (Fea) (Federal Executive Agency) أنه خلال دراسة الصحة أو المشروعية ينبغي على المخدم أن يحاول إيجاد ويستخدم إجراءات لها القليل جداً من الأثر العكسي بقدر الإمكان. وإنه بمجرد الجهد بالثقة الطيبة قد حدث. وأن الإجراء الذي تم اختياره قد اتضح أنه صحيح ومشروع، فإن المخدم ليس عليه أن يسعى لبدائل أخرى.

٥- وأخيراً فإن إرشادات لجنة فرص العمل المتساوية (EEoc) طالبت أن تتم صلاحية الاختبارات لكل مجموعة من الأقليات للتأكد أنه لا توجد فروقات في الصلاحية. وأن صحة الفروقات هي موقف يحتوي فيه الاختبار على معيار صلاحية يحتوي بشكل كبير لفئات مختلفة وبحسب الجنس، أو المجموعة الاثنية. وواضح أن استخدام الاختبار الذي من شأنه المبالغة أو التقليل من أداء الوظيفة لمجموعة من المجموعات الأقلية أو غيرها قد يكون إجراء غير عادل. وكانت إرشادات الوكالة التنفيذية الرئاسية (Fea) أقل صراحة بسبب أنها ببساطة أوصت بتجميع البيانات بشكل منفصل لجميع المجموعات وذلك لتقرير عدالة الاختبار.

وتم أخيراً بعد مفاوضات موسعة في عام ١٩٧٨ الوصول إلى اتفاقيات حول إرشادات منسقة أو متماثلة Uniform Guidelines لإجراءات اختيار الموظفين (Federal, Register, 1979) وعموماً فإن هذه الإرشادات كانت لصيقة بتلك التي صدرت من الوكالة التنفيذية الفيدرالية. إن الإرشادات المنسقة أو النظامية Uniform Guidelines ليست بالقوانين، لكنها أصبحت ذات تأثير رئيسي بسبب أن المحكمة العليا قالت إنه بحسب التفسير الإداري للوكالات المنفذة فإنها تستحق احتراماً عظيماً.

ومع ذلك، حين تثار خلافات قانونية، فإن المحاكم تصدر القرار النهائي حول صحة متطلبات الاختيار وعمّا إذا كان المخدم قد استوفى أو لم يستوف هذه المتطلبات.

وبجانب مسألة التكلفة التي يتحملها المخدمون، فإن الإرشادات المنسقة/النظامية قد خضعت للانتقاد كوسيلة فنية غير عقلانية في بعض الجوانب، وغير واضحة في جوانب أخرى كثيرة، وأنها تتطلب عمليات خطط للسجلات مبالغ فيها. ومع ذلك، فإن جهوداً لتغييرها قد واجهت معارضة سياسية قوية. وعلى كل حال، فإن الحقيقة هي أنه في ضوء تاريخ طويل بضغط قليل نسبياً للنظر في صحة الاختبارات، فقد وجدت إدارات شئون الموظفين الحكومية نفسها أنها مطالبة بالتأكد من صحة الاختبار، لعدد كبير من اختبارات الاختيار وذلك لأسباب تقدمت بها لجنة فرص العمل المتساوية (Eeo). وإن استيفاء كامل متطلبات الإرشادات النظامية سوف تستمر بوصفها عنصر تحدٍّ أمام المختصين الحكوميين. وأن الحواجز الفنية، والتنظيمية، والسياسية للتحقيق الكامل لهذا الجانب من مبدأ الجدارة هي حواجز قوية يصعب التغلب عليها. ومهما كان العمل المثالي بعيد المنال، فإن التأكد من صحة الاختبار أصبح الآن هدفاً مهماً لنظم شئون الموظفين الحكومية وأن كلاً من معايير الاختيار سوف يتم استعراضه في الأقسام التالية.

[شرط] الحد الأدنى من المؤهلات Minimum Qualifications

إن السبب في فرض شرط الحد الأدنى من المؤهلات مثل مدى ونوع التعليم، أو التدريب أو القدرات البدنية، والخبرة هو تصفية المتقدمين ممن هم حقاً لا يحتمل أن يكونوا قادرين للقيام بالمهام والمسئوليات الملزمة للوظيفة. والأمثلة لذلك هي مطالبة المتقدمين للوظائف القانونية حيازتهم على درجة من مدرسة للقانون معترف بها، تطالب رجال إطفاء الحريق أن تكون لديهم المقدرة على رفع وحمل وزن معين، ومطالبة المتقدمين للوظائف العليا الإدارية أن تكون لهم خبرة مسبقة في وظائف مماثلة أو ذات صلة. وقد يطلب شرط الإقامة بالولاية أو المحلية التي سوف يخدم المتقدم بها.

وإن المعيار الرئيسي لشرط الحد الأدنى من المؤهلات هو أن هذه المؤهلات ضرورية للأداء في الوظيفة، وأن ذلك لا يحرم الأشخاص بطريقة جرافية ممن يمكن أن يكونوا قادرين على أداء الوظيفة أو يحرموا من فرصة المنافسة. وحتى قريب، فإن تأسيس/ تأكيد صلاحية الحد الأدنى من المؤهلات لم يحظ بالإشادة إلا قليلاً، وأن حكم فني شئون الموظفين كان كافياً على أفضل حال لتقرير تلك الصلاحية. وللتبؤ بقدرة

المتقدمين النسبية للأداء، فإن الحد الأدنى من المؤهلات، مثل دبلوم من مدرسة ثانوية عليا لعمال الحراسة، سائقي الشاحنات، وعمال تشغيل الماكينات، فإن شرط الحد الأدنى أمر يدعو للتساؤل. وعملياً، يجب على المخدمين الحكوميين الآن أن يكونوا على استعداد لتقديم أدلة مقنعة لشرط الصلاحية بسبب أن المحاكم تلقائياً أو كإجراء روتيني تسقط شرط الحد الأدنى من المؤهلات التي لا يمكن إبرازها منطقياً على أنها ذات صلة لمتطلبات وظيفة بذاتها. والاتجاه حالياً، هو إزاحة متطلبات الحد الأدنى من المؤهلات التي لا يمكن إثبات صلاحيتها مع إضافة مرونة تسمح باستبدال التعليم بالخبرة حتى نقطة معينة (والعكس صحيح)، وبضم التعبير الساري «أو أي تدريب وخبرة مساوية مجتمعتين».

وقد يفرض بعض الحد الأدنى من المؤهلات لسبب قانوني أو لسياسة اجتماعية. الإقامة، العمر، ومتطلبات وضع المواطنة، برغم أن هذه ليست بالضرورة ذات صلة بأداء الوظيفة، إلا أنها قد تخدم أغراضاً واسعة: سياسية، واجتماعية أو اقتصادية. وأنه ليس من غير العادي لمصالح/إدارات الشرطة أن تطالب بتقييم ضباطها في المدينة أو المقاطعة التي يعملون بها وذلك لبناء علاقات فعالة مع المجتمع. وأن القوانين القومية لتشغيل الأطفال قد أجيّزت لحماية الأطفال من الاستغلال من قبل المخدمين، حتى ولو كان الطفل ذو الـ ١٢ عاماً موهوباً للغاية فإنه لا يجوز قانونياً عمله في وظيفة مبرمج حاسب آلي في حكومة محلية - أي محلية - وقد أصدرت محكمة الاستئناف العليا في عام ١٩٨٧م، قراراً أنه بإمكان ولاية نيويورك أن تجعل شرط المواطنة بالولايات المتحدة مطلباً لوظائف الشركة، وذلك على أساس أن وضع السياسة هي المسؤولية الحصرية للمواطنين وأن استخدام صلاحية التصرف من قبل ضباط الشرطة شكل من أشكال صنع السياسة (Foley V. Connelie, 1978) إن هذه الأنواع من المتطلبات رسخت بقوانين فيدرالية، وولائية أو محلية، لذلك فإن وكالة شئون الموظفين ليس لها التصرف في تطبيقها بما يتجاوز تقرير عما إذا كان لها الحق أو لم يكن ذلك في مناقشة تغييرات في القانون.

التدريب والخبرة السابقتان Previous Training And Experience

قد تستخدم تقييمات التدريب والخبرة مجتمعين مع الامتحانات التحريرية والشفهية لإيجاد تقييم أكثر تكاملاً للمتقدمين من حيث المعرفة، والمهارات، والمقدّرات Ksas. وفي حالات أخرى، فإن الامتحان التحريري والشفهي قد لا يكون عملياً، وأن

تقييم التدريب والخبرة كما تعكسها السيرة الذاتية للمتقدم يكون هو كامل الامتحان. وهذا، كما سبقت ملاحظته، يكون مثلاً للامتحان غير المجمّع Unassembled Examinations بسبب أن المتقدمين لم يتجمعوا في صعيد واحد للجلوس لاختبار تحريري. وقد لا تتواجد في بعض الحالات اختبارات تحريرية مناسبة أو أنه تكون غير ذات ضرورة بسبب أن المتقدمين قد سبق لهم النجاح من قبل في امتحانات الترخيص أو الدرجات اللازمة لمزاولة مهنتهم (مثلاً، القانون، الطب، الهندسة، العمل/ الخدمة الاجتماعية). وقد أوضحت الخبرة أن أشخاصاً كثيرين ممن تأهيلهم عال لا يتقدمون بطلباتهم لوظائف حكومية إذا كان ضرورياً أن يجلسوا لاختبار تحريري، وذلك لاعتقادهم أن درجاتهم الجامعية، ووثائقهم وتراخيصهم المهنية، وخبراتهم ينبغي أن تكون كافية لتوضيح مقدراتهم. وإن الامتحانات غير المجمّعة تستخدم غالباً في الخدمة الفيدرالية، وفي بعض الحالات في مستوى الدخول الابتدائي لوظائف المهنة. وأن بعضاً من هذه الامتحانات يستخدم في حكومات الولاية والبلدية. وإن تقييم التدريب والخبرة، زائداً امتحاناً شفهيّاً، يعتبر تجميعاً يتواجد عادة على جميع مستويات الحكومة.

ويقوم تقييم التدريب والخبرة على مفهوم متكامل في كثير أو قليل من المعرفة والمهارات والقدرات المطلوبة في الوظيفة. ويتم ترتيب المتقدمين بواسطة ممتحنين ذوي خبرة حسب المدى الذي لديهم من هذه المعرفة والمهارات والقدرات، وتخضع هذه العملية بكل تأكيد للحكم التقديري. ويعتقد كثير من خبراء شئون الموظفين أن أكثر طريقة فعالية في الحد من أثر محتوى التقدير الشخصي في عملية التقييم هي استخدام طريقة عناصر الوظيفة. فعناصر الوظيفة تتكون من متطلبات رئيسية للحصول على النجاح في الأداء. وباستخدام هذه الطريقة - تحليل الوظيفة - يتم ترتيب المتقدمين باستخدام عدة أنواع من الشواهد تقرر قبولها لبيان المقدرة النسبية في مختلف عناصر الوظيفة. مثلاً، التقديرات لعنصر الوظيفة «المعرفة بنظرية الإلكترونيات»، تقوم على شاهد مثل خدمة مؤكدة في تحليل الرياضيات، مما يتطلب معرفة بالنظرية الإلكترونية أو أن يكون للمتقدم سجل متميز من خلال دورات دراسية في النظرية المتقدمة أو درجات بين (٨٥-١٠٠) في امتحان النظريات (Maslow, 1968).

الاختبارات التحريرية Written Tests:

تستخدم الاختبارات التحريرية بشكل موسع في الخدمة العامة وذلك لقياس المعرفة أو المهارات الوظيفية. وقد تقوم وكالات شئون الموظفين بتصميم الاختبارات أو حيازتها بالشراء من منظمات استشارية أو غيرها مثل الجمعية الدولية لإدارة شئون الموظفين (International Personnel Management Association) هذا وإن الإدارات الصغيرة خاصة ليست لديها الخبرة الفنية أو الموارد المالية التي تحتاج إليها في تطوير وتأييد صحة الاختبارات الخاصة بها. وتعتبر اختبارات الخيارات المتعددة هي الأكثر شيوعاً في الاستخدام. وتعتبر امتحانات المقالة نادرة، لسبب رئيسي هو صعوبة التصميم، وأنها تأخذ وقتاً طويلاً لوضع درجتها، وأيضاً هي عرضة لمختلف التفسيرات أو التأويل والتحيز من جانب القراء. وبالرغم من المشكلات الخاصة بصحة الاختبارات التحريرية وأثرها العكسي إلا أنها من الممكن أن تستمر كالطريقة الأكثر تحكماً لتقييم المتقدمين لتنوع كبير من وظائف الخدمة المدنية. وتعتبر هذه الاختبارات بالنسبة لمصالح ووكالات شئون الموظفين أكثر ملاءمة إدارياً وتوفر قاعدة كبيرة وتبدو موضوعية في ترتيب المتقدمين. ولا يعني هذا على أي حال أنها بالتساوي ذات شعبية أو أكثر شيوعاً بالنسبة لإدارة الوكالة والمتقدمين للوظائف.

وتعليقاً على الاختبارات التحريرية لمستوى الدخول الابتدائي للوظائف المهنية تلك الاختبارات التي صممها مكتب شئون الموظفين (Opm) للوظائف التي يطلق عليها «وظائف المستقبل الوظيفي الإداري مع أمريكا» (Administrative Careers With America Or (Acwa) فإن مجلس حماية نظم الجدارة (The Merit Systems Protection Board (Mspb) انتهى في عام ١٩٩٠ إلى القول إن هذه الاختبارات لديها الإمكانية لتكون طريقة ذات كفاءة وغير مكلفة للقيام بعملية الاختيار حين تكون الوكالة استخدمت عدداً كبيراً من الموظفين من بين عدد كبير من المتقدمين. وبحلول عام ١٩٩٤، على كل حال، خلص مكتب المحاسبة العامة (Gao) إلى حقيقة أن هذا ليس هو الموضوع - أي الاختبارات التحريرية - بسبب أن الوكالات أوضحت أنها عموماً وجدت طرقاً بديلة للتوظيف بما يقابل احتياجاتها بشكل أفضل (U. S. General Accounting Office, 1994, P. 3) وأنه حسب ما أورده مكتب المحاسبة العامة (النص التالي):

«ذكر موظفو التوظيف بالوكالة أنهم يفضلون طرقاً أخرى للتوظيف لوظائف المستقبل الوظيفي الإداري مع أمريكا (Acwa) للعديد من الأسباب. إنهم - أي الموظفين - يعتقدون أن استخدام شهادات وظائف المستقبل الوظيفي تستغرق وقتاً طويلاً مقارنة

باستخدام طرق أخرى للاستخدام. وإن الوكالات تتلقى شهادات (Acwa) من مكتب شئون الموظفين بمجرد طلبها منهم. لكن الوكالات قد تحتاج أو تأخذ عدة أسابيع لـ (١) الاتصال بالمتقدمين للتوظيف (٢) استلام ومراجعة سيرهم الذاتية (٣) إجراء المقابلة الشخصية معهم (٤) التدقيق في الخدمة السابقة، والتعليم، والخبرة. وبرغم أن هذه الخطوات مطلوبة حين تستخدم الوكالات طرقاً أخرى للاستخدام، إلا أنها يمكن غالباً أن تكتمل في وقت مبكر في العملية - أي عملية الاستخدام (ص ٣-٤)».

ولاحظ مكتب المحاسبة العامة (Gao) مشكلات أخرى في وظائف المستقبل الوظيفي الإدارية مع أمريكا (Acwa) كأداة للاستقطاب والاختيار للاستخدام، بما في ذلك ما يلي (من المشكلات):

- إن المتقدمين الذين فقدوا الرغبة في الخدمة الفيدرالية فشلوا في التجاوب لتحريات الوكالات أو أنهم تنازلوا عن النظر في أمرهم بالنسبة للوظائف، الأمر الذي زاد من بطء العملية [عملية الاستخدام].
- إنه تحت الشروط التي فرضها قانون الثلاثة وتفضيل قدماء المحاربين، فإن الوكالات واجهت صعوبة في تحقيق أهداف النشاطات الإيجابية بالنسبة للنساء وذلك عن طريق شهادات وظائف المستقبل الوظيفي الإدارية مع أمريكا (Acwa).
- إن معظم المتقدمين، وجدوا أن خبرتهم مع وظائف المستقبل الوظيفي مع أمريكا خبرة مخيبة للآمال، وأن مسوحات مكتب المحاسبة العامة كشفت أن ٨٥٪ من الذين أجابوا عن المسوحات كانوا غير مقتنعين ببعض جوانب العملية.
- اعتقد أكثر من نصف من أجابوا عن استبانة مكتب المحاسبة العامة أن فرصهم في الحصول على وظيفة فيدرالية متميزة أو جيدة بعد الحصول على درجاتهم وذلك لأنهم لم توفر لهم معلومات كثيرة عن أنماط الاستخدام التي كان ينبغي أن تكشف أن نسبة ضئيلة من أولئك الذين حصلوا على درجات النجاح قد تم استخدامهم: وخلال فترة سنتين، تم إجراء ٣٠٠.٠٠٠ امتحان، وكان هناك أكثر من ١٨٢.٠٠٠ حصلوا على درجات النجاح، و٢٢٢٨ متقدماً قد تم استخدامهم (U.S. General Accounting Office, 1994, Pp 4-5).

ويقدم الجدول (٤-١) مؤشراً واضحاً عن مدى تفضيل الوكالات الفيدرالية بدائل للاستخدام لوظائف المستقبل الوظيفي مع أمريكا (Acwa). وبموجب برنامج المنحة الدراسية للمتقدمين، فإنه يمكن للوكالات الفيدرالية توظيف المتقدمين ممن درجاتهم (٣.٥٠)، أو متوسط درجة أفضل أو ممن تخرجوا وكانوا من الـ ١٠٪ الأوائل في

فصولهم. ولم يكن هؤلاء الأفراد مطالبين باختبار وظائف المستقبل الوظيفي للإدارة مع أمريكا (Acwa). وبموجب تعديل تعيينات قدماء المحاربين، فإن بمقدور الوكالات استخدام قدماء المحاربين المستحقين للوظائف المستثناة التي لا تخضع للمنافسة. (كما) يمكن استخدام الموظفين المؤقتين إلى مدة أربع سنوات دون تصديق مكتب شئون الموظفين (Opm). وقد لاحظ مكتب المحاسبة العامة (Gao) أن الوكالات غالباً ما تشغل الوظائف الدائمة بموظفين مؤقتين من أجل الإسراع في عملية التوظيف. ومن أجل التهرب من الحدود القصوى لمستويات الخدمة الدائمة، «ومن أجل استخدام موظف يتم اختياره ولا تستطيع شهادة مكتب شئون الموظفين الوصول إليه» (U. S. General Accounting Office, 1994, P.6).

وتوجد مرونة إضافية عن طريق التعيينات المستثناة حسب الجداول A وb والتي يمكن أن تشمل وظائف في حرف أو مهن ووظائف المستقبل الوظيفي للإدارة مع أمريكا (Acwa) وأخيراً، فإنه يمكن شغل الوظائف عن طريق إعادة التكليف بمهام وظيفية، التنقلات، والإعادة للخدمة، والترقيات ضمن مهن ووظائف المستقبل الوظيفي للإدارة مع أمريكا (Acwa) دون الجلوس أو النجاح في اختبارات هذه الوظائف (U.S. General Accounting Office, 1994, Pp 6-7). فرضاً (بقبول) لتجربة مع عملية وظائف المستقبل الوظيفي للإدارة مع أمريكا (Acwa) والسجلات الدائمة للمستحقين: قرر مكتب شئون الموظفين أن يضع طريقة تصفية اختيارية للوكالات، وأن يتقدم المتقدمون الآن لوظيفة محددة إما مباشرة عن طريق الوكالة أو إلى مكتب شئون الموظفين (Opm) Ban, 1997, P.197-198.

الجدول (١-٤) التعيينات في المهن التي يغطيها المستقبل الوظيفي للإدارة مع أمريكا (Acwa) السنوات المالية ١٩٩١ و١٩٩٢

نوع التعيين	عدد التعيينات
وظائف (ACWA)	٧٩٧.٢
المتميزون من المنح الدراسية وتعيينات أخرى مباشرة	٩٠٥.٨
تعديلات تعيين قدماء المحاربين	١٩٤.١١
المؤقتون	٧٣٣.٣
المستثنون	٥٧٤.٥
إجراء التعديلات/التنقلات الداخلية	٠٠٢.١٥
المصدر (U. S. GENERAL ACCOUNTING OFFICE, 1994)	

اختبارات الأداء Pereformance Tests:

يعني اختبار الأداء، ببساطة سؤال المتقدم للوظيفة أن يؤدي المهام المهمة التي تتعلق بأداء الوظيفة، وأن هذا الاختبار لابد أن يحكي أو يعكس الجوانب الرئيسية في الوظيفة. وإن جميع أنواع المعرفة والمهارات والقدرات من الناحية النظرية، يمكن أن يتم الاختبار بشأنها باستخدام اختبارات الأداء، لكن جميعها يمكن أن تستخدم لتقييم المهارات مثل السرعة والدقة في الطباعة، تشغيل السيارات والمكينات، والقيام بمهام محاسبية. إن محاكاة وظائف ومواقف معقدة أمر صعب فنياً وذا تكلفة. وإنه مع تزايد تقدم تقنيات الحاسب الآلي وبرامجه Software، فإنه من المحتمل أن يتم تقييم مجموعة مركبة ومعقدة من المعرفة والمهارات والقدرات باستخدام اختبارات الأداء، مثل تلك التي تستخدم الآن في المحاكاة لاختبار مدى استجابة الطيارين لسلسلة من المواقف التي سوف (أو أنه من المحتمل) أن يواجهوها في واقع الحياة.

وتوفر امتحانات الأداء، مقارنة بالأنواع الأخرى من الاختبارات، توفر مقاييس مباشرة للغاية عن كيفية أداء المتقدمين لسلسلة من عناصر الوظيفة. وطبقاً لذلك، فإن هذه الاختبارات تعتبر في ظاهرها ذات صحة أو مصداقية عالية، وهي من منظور الشخص الذي يخضع لها، تعتبر شيئاً ملموساً.

وإذا كان الاختبار ذا علاقة واضحة بالوظيفة، فإنه من المحتمل أن ينظر إليه على أنه أمر عادل وموضوعي. ولهذه الأسباب، يتحول كثير من الإدارات إلى اختبارات الأداء حين يكون ذلك ميسوراً من المنظور الفني، ومن منظور الميزانية. إلا أن عائقاً رئيسياً في ذلك هو التكلفة حيث غالباً ما يتطلب الاختبار حيازة وصيانة معدات وكلفة، مع ارتفاع في تكلفة الموظفين ذوي العلاقة بتلك الاختبارات.

الامتحانات الشفهية Oral Examinations:

يستخدم أحياناً كل من المصطلحين «امتحان شفهي» و «مقابلة» للدلالة على أمر واحد، إلا أن المقابلة تشير خاصة إلى الاجتماع الذي يجريه موظف الجهة المخدّمة مع الأشخاص الذين نجحوا في السابق في اختبارات التأهيل أو الامتحانات، وصدرت الشهادة بأنهم أشخاص مستحقون للتعين. ونحن نستخدم المصطلح «امتحان شفهي» إشارة إلى دورة السؤال والجواب التي تُجرى شفاهة لقياس المؤهلات

الأساسية. وإن الوزن أو الأثر الذي يخصص لنتائج الامتحان الشفهي يتغير مع الأهمية التي تخصص لمقدرة الموظف في نقل أفكاره شفاهة. وأن يتعامل بتفاعل مع الآخرين. وتحمل معها هذه القدرات - قدرات الموظف - غالباً وزناً كبيراً في وظائف الإدارة، لكن من المحتمل أن يكون أثرها قليل نسبياً على مجموع درجات الامتحان الكلية بالنسبة للوظائف الفنية أو اليدوية. (هذا) وتستخدم الامتحانات الشفهية بدرجة موسعة لوظائف الإدارة العليا والوظائف الإدارية لكن ليس من غير العادي لهذه الامتحانات أن تكون أيضاً جزءاً من حاشدة الاختبار لوظائف الدخول للمستوى المهني الأول. وتعتبر نتائج الامتحانات الشفهية قابلة ضمناً للتحريف من قبل تحيز الممتحن أو ضعف تصميم محتوى وعملية الامتحان أو كلا الأمرين؛ لذلك فإنه لمعالجة هذه المشكلات، يجب أن يخطط جيداً للامتحانات الشفهية من حيث السلوكيات وردود الفعل التي تتم ملاحظتها، ومقاييس التقييم التي تستخدم، والإجراءات التي تتبع في إجراء عملية الامتحان الشفهي (U. S. Office Of Personnel Management, 1979). وينبغي على الممتحنين أن يسجلوا ملاحظاتهم في ضوء منظومة قياسية، وذلك للتأكد من تناغم وثبات الامتحانات. وإن تدريب من يقومون بإجراء الامتحانات أمر مهم للغاية بسبب أن خبراتهم الفنية هي الأساس في الثقة في صحة التقييمات التي (يسجلونها). وإن ضم النساء وأعضاء من مجموعة الأقليات في لجان الامتحانات إجراء يقلل إمكانية حدوث التمييز (العنصري أو غيره بين الأشخاص). كما أن هذا الضم قد يزيد من احتمال أن النساء والأقليات سيكون لهم ثقة في عدالة عملية الاختبار.

اختبار الأداء الشفهي لمجموعة من الأفراد The Group Oral Performance Test

إن امتحان الفرد هو الشكل (أو النمط) الأكثر شيوعاً في الاختبار الشفهي. لكن هناك نوعاً آخر هو اختبار الأداء الشفهي لمجموعة [من الأفراد]. وفي الاختبار الشفهي للمجموعة، يتجمع المتقدمون في مجموعات صغيرة، ويحدّد لهم موضوع للمناقشة. ويقوم الممتحنون من الخدمة المدنية بتعيين كيف يكون أداء المتقدمين خلال المناقشة، خاصة كيف يكون تفاعلهم مع أعضاء المجموعة الآخرين. ويجادل المدافعون عن الاختبار الشفهي للمجموعة، يجادلون بالقول إن الاختبار يبين كيف أن المتقدمين يفكرون لو أنهم كانوا وحيدين بأنفسهم، ولأن دور الممتحنين ينحصر في الإنصات فقط، فإن ذلك يتيح لهم وقتاً أكثر للملاحظة بعناية.

وكما يشير النقاد، على كل حال، فإن اختبار المجموعة يتم وكأن المجموعة في مسرح، وأن المشاركين قد لا يتصرفون كما لو أنهم في موقف إداري عادي. وقد ينصرف غالباً انتباه المتقدمين. لذلك ربما لا يكون لهم وقت كافٍ لتقدير أو تقييم كل شخص كما لو أنهم كانوا في شكل لجنة مقابلة. وفضلاً عن ذلك، قد ينتهي المتقدمون بتقييم كل مشترك بحسب أداء المجموعة وذلك بدلاً عن المتطلبات الفعلية للوظيفة المعنية. وبمعنى آخر، فإن اختبار المجموعة يثير اهتمامات كبيرة من حيث صحة الاختبار والاعتماد عليه. وكإجراء للتعويض عن هذه الالتزامات، فإن بعض الإدارات تستخدم الأسلوبين: الامتحان للأفراد، والامتحان الشفهي للمجموعة، ثم تأخذ المتوسط من درجات المتقدم في كلا الأسلوبين من الامتحان.

التقصي عن خلفيات المتقدمين Background Investigations

تستخدم التحريات عن خلفيات (الأفراد عموماً) لمختلف الأغراض. وأنها بالنسبة لمعظم وظائف الخدمة المدنية مراجعة روتينية تتم عن طريق البريد والهاتف. وبالنسبة لبعض فئات الوظائف، فإن المتحرين (موظفي التحريات) الذين تستخدمهم وكالة شئون الموظفين المركزية يقومون بزيارة ومقابلة المخدمين السابقين (للمتقدمين للعمل) وكذلك الآخرين ممن لهم معرفة مباشرة بالإعداد التعليمي للمتقدم، الخبرة في العمل، المقدرات، والصفات الشخصية. وإن التحريات المكثفة والشاملة لخلفيات المتقدمين على مستويات الولاية والمحليات، تتم بالنسبة لوظائف منفذي القانون. كما أن مكتب التحريات الفيدرالي (Fbi) يقوم بتحريات تفصيلية وشاملة من حيث الولاء والمراجعة الأمنية Security Check وذلك بالنسبة للوظائف الفيدرالية التي لها صلة بالدخول على معلومات حساسة أو سرية. وقد أوكل مكتب شئون الموظفين (Opm) مؤخراً وظيفته ومهمة التحري عن خلفيات الأفراد بالتعاقد مع مؤسسة خاصة أسسها موظفون سابقون. هذا وإن المخدمين وقد واجهوا موارد ووقتاً محدودين، لا يجرون خلالها تحريات متكاملة عن خلفيات الأفراد بالنسبة لمعظم الوظائف. ولا شك أن التجاهل النسبي لهذه المرحلة (التحريات) من عملية الاختبار أمر يؤسف له لأن من عملوا مع، أو أشرفوا على المتقدمين في وظائف سابقة غالباً باستطاعتهم توفير معلومات أكثر أهمية مما يمكن الحصول عليه في مقابلة شخصية مع المتقدمين.

فترة التجربة The Probationary Period؛

برغم أن فترة التجربة ليست اختباراً أو امتحاناً من الناحية الفنية. إلا أنها المرحلة الأخيرة في عملية تصفية المتقدمين، بصرف النظر عن مدى الجهد الذي بذل في جعل اختبارات ما قبل التوظيف ذات صلاحية، إلا أنها - أي الاختبارات - قد لا تعمل على تصفية بعض المتقدمين الذين يفتقرون فعلاً المقدرة، والدافعية، أو عادات العمل المطلوبة للأداء المرضي بالنسبة لوظائف بذاتها. وإن فترة التجربة (وعادة تمتد من ستة أشهر إلى سنة) تُعطي المشرفين فرصة لتقييم مواقف الموظفين المستجدين وأن يصادقوا على التثبيت بالخدمة المستديمة فقط لأولئك الذين عملوا بمستوى مقنع. ويفتقر الموظفون تحت التجربة إلى حق الاستئناف أو أن لهم حقوق الملكية في وظائفهم، كما سيتم شرحه في الفصل (٨). ونتيجة لذلك، فإنه بالإمكان فصلهم بسهولة أكثر مما لو أنهم حصلوا على المركز الدائم - أي الخدمة الدائمة.

وكثيراً ما تعجز الإدارة عن اتخاذ الإجراء (بالفصل من الخدمة) مادامت فترة التجربة جزءاً مهماً من عملية الاختيار. وفي الواقع فإن نسبة مئوية بسيطة من المعينين وهذه النسبة في حالات كثيرة أقل من ١٪ هذه النسبة البسيطة هي التي تم فصلها أثناء أو بنهاية فترة التجربة. وهذا هو الوضع التقليدي الذي كان سائداً، وذلك بالرغم من أن الخطط التي تحت المشرفين على مطالبة موظف/مندوب التعيين أن يقر كتابة أن خدمات الموظف كانت مرضية، ومن دون وجود هذا الإقرار فإنه يتم إيقاف جميع مستحقات الراتب. ولا يحتاج الأمر إلى القول، إن الإجراء بتحويل الموظفين تحت التجربة تلقائياً إلى الخدمة الدائمة دون تقييمات بعناية للأداء أمر من شأنه أن يهدم عملية الاختيار.

نظرة عن قرب لكشوفات المستحقين التعيين وقضايا ذات علاقة

؛Acloser Look At Lists Of Eligibles And Related Issues

كما تمت ملاحظته سابقاً، فإن المتقدمين لكل وظيفة أو فئة من الوظائف، يتم تقييمهم وترتيبهم بحسب الدرجات التي حصلوا عليها في واحد أو أكثر من الاختبارات. وإن تحريات الخلفيات والكشف الطبي يستخدمان فقط بعد تقديم العرض المبدئي للتعين. ويتم وزن كل اختبار حسبما قرره وكالة الخدمة المدنية من حيث الأهمية النسبية للمؤهلات التي تنوي قياسها. مثلاً، ربما تكون المهارات في الرياضيات مهمة جداً لوظيفة محاسبية، لكنها غير مهمة نسبياً في حالة كاتب ملفات أو سكرتير.

ولا يتم وزن الحد الأدنى من المؤهلات مادام المتقدم يجب أن يكون حائزاً لتلك المؤهلات حتى يمكن أن ينظر فيه لاحقاً. وتنطبق نفس القاعدة على تحريات الخلفية والكشف الطبي. ويتم ترتيب الاختبارات مرحلياً مع اعتبار الحد الأدنى من المؤهلات أولى الحواجز/العقبات، ومتى استوفى المتقدم أو المتقدمة شرط الحد الأدنى من المؤهلات فإنهما يخضعان لواحد أو أكثر مما يلي: تقييم للتدريب والخبرة، اختبار تحريري، أو اختبار أداء. وإذا تم استخدام ذلك، يأتي الامتحان الشفهي بعد ذلك، تتبعه تحريات عن خلفية المتقدم. ويعتبر هذا الترتيب اقتصادياً بمعنى أنه يضع الاختبارات الأكثر تكلفة ووقتاً في نهاية العملية حيث تكون الحاجة في النظر في عدد أقل من المتقدمين. وأنه لا معنى، مثلاً، لإدارة اختبارات خفة الحركة لكل شخص يتقدم لوظيفة إطفاء الحريق قبل أن يتقرر إن كان يستوفي شرط الحد الأدنى من التأهيل مثل حصوله على الدرجة المدرسية العالية.

وكما رأينا، فإن الكشف بأسماء الأفراد الذين نجحوا في الامتحان فإنه يشار إلى هذا الكشف «بكشف المستحقين» List Of Eligibles ويتم ترتيب المتقدمين في هذا الكشف بحسب الدرجات التي حصلوا عليها في الامتحان. وجرت العادة، أنه حين يتم توظيف الموظفين في الوكالات، التي لديها شواغر يراد شغلها، فإنها - أي الوكالات - تطلب من وكالة الخدمة المدنية أن تؤكد أو تشهد بصحة أسماء المستحقين من هذه الكشوفات بحسب الترتيب الوارد في قانون ولوائح الخدمة المدنية. ويوجد نوعان أساسيان من إجراءات الاستخدام التي تستخدم كشوفات المستحقين للتوظيف: سجل الاستخدام وفحص الحالة (للمتقدمين) Case Examining. إن سجل الاستخدام هو عبارة عن عملية تستخدم فيها قوائم ثابتة لمرشحين مرتبين بحسب درجاتهم. وضعت هذه القوائم للمتقدمين ملء الشواغر بمجرد حدوثها. أما «فحص الحالة» للمتقدمين فإنه يتضمن الاستقطاب. فحص طلب المتقدم، وإصدار شهادة بالمرشحين لوظائف فردية محددة أكثر من استخدام سجل المتقدمين الذي سبق إنشاؤه U. S. Merit (Systems Protection Board, 1995, P. Vii) وأن «فحص الحالة» يعتبر حالياً أكثر طرق المنافسة استخداماً من قبل الحكومة الفيدرالية.

وكان إلى عهد قريب قانون (الثلاثة الأوائل المرشحين) هو النظام الأكثر شيوعاً لتأكيد أن الاختيار يكون من بين أولئك الذين في مقدمة قائمة المستحقين. وظهر هذا القانون من الناحية التاريخية كأداة لحماية نظام الجدارة وفي الوقت نفسه منح بعض التصرف لمسؤولي التعيين. وكان الافتراض في ذلك هو أن درجات الاختبار تعكس

الفروقات الحقيقية في المقدرة على أداء العمل وأن ثلاثة هو عدد مناسب من الأسماء للترشيح لكل وظيفة شاغرة. وأن تفضيل قدماء المحاربين من واقع الممارسة، الذي نتج عنه منحهم درجات إضافية، باعتباره عنصراً يعمل على التمييز بين المرشحين متى تساوا في الدرجات، يبدو أن هذا التفضيل يؤدي إلى تحيز النظام لمصلحة قدماء المحاربين متى تم استخدام قانون الثلاثة ويجادل المدافعون عن «قانون الثلاثة الأوائل» أن ترشيح أسماء أكثر، أو ترشيح قائمة الناجحين في الامتحان، سوف يزيد من المجازفة في جعل المديرين التنفيذيين يستغلون الفرصة لجعل التعيينات تكون على أساس حزبي. وكانت بعض الإدارات قلقة جداً حول العدوى السياسية حتى إنهم طبقوا قانون المرشح الواحد. وأن قلة من حكومات الولايات والمحليات لا تزال تعمل على هذا الأساس أي نظام المرشح الواحد. وكلما تزايدت الأسئلة حول الصلاحية، فإن الاهتمامات بفرض العمل المتساوية تصاعدت، وتنامت الضغوط مطالبة بالمرونة، وتحرك المخدمون الحكوميون بشكل متزايد نحو الاتجاه المعاكس. وقد أجرت بعض الولايات مثلاً جانباً من التعديل على القانون بالسماح بالتأكيد على ترشيح الثلاثة الذين حصلوا على أعلى الدرجات، وهو إجراء ينتج عنه غالباً تأكيد ترشيح أكثر من ثلاثة متقدمين بسبب الروابط التي تعتبر هذا الإجراء عادياً. ولقد أصدر مجلس حماية نظم الجدارة (Mspb) في عام ١٩٩٥ تقريراً حول قانون الثلاثة المرشحين وانتهى المجلس بالقول إن هناك شواهد متزايدة تدعم الاستنتاجات التالية:

- لا يمثل قانون الثلاثة الطريقة الأفضل لتعزيز الاستخدام القائم على الجدارة.
- إن التفاعل بين قانون الثلاثة والمداخل الحالية لتفضيل قدماء المحاربين يؤدي في الغالب إلى نتائج ليست في مصلحة المديرين أو المتقدمين للوظائف. ويدخل في ذلك أولئك الذين يتمتعون بالأفضلية باعتبارهم من قدماء المحاربين (U.S. Merit Systems Protection Board, 1995, Pp 1x-X).

وأوصى مجلس حماية نظم الجدارة باستبدال قانون الثلاثة «بالمطالبة أن يقوم مسئولو الاختيار بالاختيار من عدد كافٍ من المتقدمين المؤهلين جيداً والذين يحولون إليهم من قبل مكتب شئون الموظفين. أو مكتب الاختيارات المفوض لذلك (صفحة X)». وبالإضافة إلى ذلك، فقد ورد في التقرير اقتراحٌ بلجوء الوكالات إلى نظام تقييم/تقدير الفئة (مثل النوعية والجودة والفئات المستحقة) الذي يستخدم بالمشروع التوضيحي لمصلحة الزراعة بالولايات المتحدة وذلك بدلاً من التقديرات الرقمية.

نشرة Bulletin:

هذا إعلان عن وظيفة شاغرة في مدينة سان جوسي (SAN JOSE)، كاليفورنيا: محلل أول للبحوث والتطوير في مكتب رئيس مصلحة الشرطة. هذه الوظيفة مفتوحة فقط لموظفي مدينة سان جوسي. الحد الأدنى من المؤهلات هو: أي حزمة من التدريب والخبرة تعادل إكمال درجة البكالوريا (BACOALAUREATE) من كلية أو جامعة معترف بها في مجال المحاسبة. إدارة الأعمال، الإدارة العامة، أو أي مجال يؤدي إلى درجة البكالوريوس، وأربع سنوات في خبرة ذات مسئولية متزايدة في الإدارة العمومية وتحليل العمل الإداري في مجال شئون الموظفين، والميزانية، والمالية وتحليل الطرق التنظيمية، ويدخل في ذلك تحليل عمل هيئة الموظفين. ويجب حيازة رخصة قيادة سارية المفعول إذ إنها من المتطلبات.

العلاقة غير اليسيرة بين المنافسة والصلاحية وفرص العمل المتساوية: من الامتحان المهني والإداري إلى المستقبل الوظيفي الإداري مع أمريكا (The Uneasy Relationship Between Competitiveness, Validity And Eeo:from Pace To Administrative Careers With America):

يُعتقد أنه بالنسبة لأولئك الذين يرون أن مبدأ الجدارة هو أفضل الممكن، وأنه بموجبه يكون لدى المخدمين الحكوميين عمليات تنافسية عالية في الاستقطاب، مستخدمين في ذلك اختبارات ذات صلاحية للاختيار، ومهما كان الأمر فلا تؤدي إلى أثر عكسي، إلا أنه لسوء الحظ كما تؤكد تجربة الحكومة الفيدرالية مع الجهود لتطبيق امتحانات التصفية لمستوى الدخول كما يوضح ذلك بالنسبة للمهنيين والإداريين، فإنه والأمر كذلك يصعب تحقيق مخرجات مثالية.

وإن الشكوى المزمene من نظام الجدارة التقليدي بالنسبة لعمليات الاستقطاب، والامتحان، والاختيار أنها بطيئة إلى الدرجة أن كثيراً من المؤهلين بدرجة عالية يصبحوا محبطين حتى إنهم يقبلون عروضاً من جهات أخرى. وإن التأخير المطول بالنسبة للوظائف المهنية والإدارية على الدخول في الخدمة الفيدرالية، غالباً ما يكون نتيجة للرقابة المركزية على ترتيب والتصديق على المتقدمين في وظائف الوكالات المعلن عنها. وإن المنطق من وراء هذا الإجراء هو أنه الطريقة التي يعتمد عليها أكثر للتأكد

أن جودة المتقدمين المؤهلين هم الذين يحالون إلى الوكالات للاختيار عن طريق عملية عادلة، وهكذا، تتم حماية الجدارة من المثالب المحتملة على مستوى الوكالة. واستخدم مكتب شئون الموظفين (OPM) في عام ١٩٨٢، امتحاناً تحريراً على مستوى القطر لترتيب المتقدمين على مستوى الدخل المبدئي لوظائف المستقبل الوظيفي للمهنيين والإداريين (PAOE). إن آفاً من خريجي الكليات جلسوا في كل عام لهذا الامتحان. وقد تم استبعاد امتحان المستقبل الوظيفي للمهنيين والإداريين واستبدل بنشاط يناسب القاعة/الفصل ويتحدى الصلاحية (صلاحية النشاط) وخلال العام ١٩٨١، تم التفاوض حول مرسوم بالموافقة يتطلب أن يوقف مكتب شئون الموظفين (OPM) استخدام امتحان المستقبل الوظيفي للمهنيين والإداريين باستبداله باختبارات تحريرية محددة للوظائف وهي الاختبارات التي لم يكن لها أثر عكسي على الأقليات.

وكان مكتب شئون الموظفين، قبل مرسوم الموافقة قد ذهب إلى مدى بعيد لتثبيت صلاحية امتحان المستقبل الوظيفي للمهنيين والإداريين. وكانت الخطوة الأولى هي تحديد القدرات المهمة للأداء الناجح في وظائف امتحان المستقبل الوظيفي للمهنيين والإداريين، وتقرير كيفية قياس هذه القدرات. وقد تم اختيار سبع وعشرين مهنة في امتحانات المستقبل الوظيفي للمهنيين والإداريين وهي تمثل نحو ٧٠٪ من تعيينات امتحانات المستقبل الوظيفي للمهنيين والإداريين خلال أوائل أعوام ١٩٧٠ وتم اختيار هذه المهن للتحليل العميق. وقد قام كبار المشرفين في هذه المهن بإعداد قوائم بمهام الوظائف في الـ ٢٧ مهنة، وقاموا بتقييم الأهمية النسبية لتلك المهام، وقيموا المعرفة والمهارات والقدرات المطلوبة حسب أهمية كل الأداء الوظيفي الناجح.

ويتناغم تحليل مكتب شئون الموظفين مع المعرفة والمهارات والقدرات وسمات أخرى تم التعرف عليها في الـ ٢٧ مهنة في امتحانات المستقبل الوظيفي للمهنيين والإداريين مع تلك التي وردت في الاختبارات الأولى. وتمت كتابة أسئلة الامتحانات التي تشابه تلك التي كانت في الاختبارات السابقة. وبعد أن تمت إدارة امتحانات المستقبل الوظيفي للمهنيين والإداريين قام مكتب شئون الموظفين بوضع قاعدة ترتبط بصلاحية الدراسات التي أوضحت وجود علاقة إيجابية بين درجات الاختبار ودرجات الأداء الوظيفي للأشخاص من الذين هم أصلاً في وظائف في المستقبل الوظيفي للمهنيين والإداريين (مثل الممتحنين في مطالبات الأمن الاجتماعي) (مثل البحوث التي تُجرى حول الصلاحية والمتزامنة مع هذه الدراسات).

إن القدرات العمومية التي وجدت ضرورة لها للأداء الناجح في الوظيفة بوظائف المستقبل الوظيفي للمهنيين والإداريين تضمنت ما يلي:

١- المهارات الشفهية، بمعنى المقدرة لفهم وترجمة مواد فنية مقروءة، والاتصال الشفهي بفعالية وكتابة.

٢- إصدار الأحكام، أو المقدرة على صنع قرارات أو اتخاذ إجراء في حالة غياب تام للمعلومة وأن يحل المشكلات بإشارة إلى الحقائق المفقودة أو الأحداث للوصول إلى النتيجة الأكثر منطقية.

٣- التقديم للوظيفة، ذا الصلة بالمقدرة في الكشف عن العلاقات الضمنية أو المبادئ في بيانات محددة وذلك بواسطة بناء واختبار الفرضيات.

٤- الاستنتاجات، بمعنى المهارة في كشف تداعيات الحقائق والتطبيق المنطقي للمبادئ العامة لمواقف محددة.

٥- الأرقام ذات الصلة بالقدرات، مثل تأدية عمليات حسابية وحل مشكلات كمية حين لا يكون هناك مدخل محدد أو قاعدة تم تحديدها.

إن امتحانات المستقبل الوظيفي للمهنيين والإداريين لها أثر متباين أو عكسي بالنسبة للأفارقة الأمريكيين والإسبانيين والبرتغاليين. وإن البيانات التي جمعها مكتب شئون الموظفين في إدارة إبريل ١٩٧٨ للمستقبل الوظيفي للمهنيين والإداريين أوضحت أن ٨.٥٪ من البيض ممن أجروا الاختبار حصلوا على درجات غير قابلة للزيادة (وهذا لا يتضمن نقاط تفضيل قدماء المحاربين) بـ (٩٠) نقطة أو أعلى، لكن نسب الأفارقة الأمريكيين والإسبانيين والبرتغاليين الذين جلسوا للاختبار وحصلوا على مثل هذه الدرجات كانوا ٠.٢٪ و ١.٥٪ بالتوالي. وعملياً، فإن عدداً قليلاً من التعيينات تم بأشخاص حصلوا على درجات تقل عن ٩٠. وإدارات أخرى للمستقبل الوظيفي للمهنيين والإداريين أظهرت نتائج مماثلة.

وإن أولئك الذين جاؤوا بنشاط يناسب القاعدة/الفصل ويتحدى صلاحية امتحانات المستقبل الوظيفي للمهنيين والإداريين يرون أن التصاميم الخمسة التي يقوم عليها الاختبار كانت عمومية في طبيعتها بدرجة كبيرة، وذلك لقياس المقدرة في النجاح في جميع المهن الـ ١١٨ التي تغطيها التصاميم. ويتساءل النقاد أيضاً حول موضوعية الصلاحية الفنية لبحوث مكتب شئون الموظفين. وسواء كان للأفضل أو إلى الأسوأ، ولم تتوافر للمحاكم الفرصة لإصدار حكم حول صلاحية امتحان المستقبل الوظيفي

للمهنيين والإداريين. وبديلاً عن ذلك. قبل أن يباشر بأسبوعين رونالد ريجان مسؤولياته كرئيس. دخلت إدارة كارتر في مرسوم موافقة لحل الدعوى بين لوفيانو ضد كامبل (Luevano V. Campbell) وترجم المعارضون للتعيين بالأفضلية «عمل كارتر كاستجابة دافعها سياسي لضغوط من مجموعة الأقليات» وقد عارضت إدارة ريجان بشدة المرسوم واستطاعت أن تفاوض حول إجراء تعديلات فيه. بما في ذلك إزالة مطلب يدعو الحكومة الاستمرار في جهود العمل أو النشاط الإيجابي حتى يكون الأفارقة الأمريكيين والإسبانيون والبرتغاليون على الأقل ٢٠٪ من مجموع الموظفين في الدرجة (GS5) وما فوق من مستويات الدرجة في فئات الوظائف التي تغطيها امتحانات المستقبل الوظيفي للمهنيين والإداريين. وكما أخبر مدير مكتب شئون الموظفين (OPM) دونالد ديفان (Donald Devine) في وقت لاحق بأن إدارة ريجان كانت تود النكوص عن شروط المرسوم لكن انتهت بكل أسف إلى أن الأمر أصبح أمام المحكمة بما يتجاوز سلطة الحكومة في إبطاله من جانب واحد (Valdes, Nd).

وكانت الشروط الرئيسية في المرسوم المعدل لوفيان ضد ديفان (Luevano V. Devine) كما يلي:

- ١ - على مكتب شئون الموظفين (Opm) أن يعمل على تنفيذ امتحانات المستقبل الوظيفي للمهنيين والإداريين على مراحل وحتى ١٩٨٥ وذلك كاختبار للاختيار.
- ٢ - يتم اختيار المتقدمين لمن في امتحانات المستقبل الوظيفي من المهنيين والإداريين باستخدام إجراءات امتحان بديلة تقوم على متطلبات المهنة بذاتها.
- ٣ - وإذا كان للإجراءات البديلة أثرٌ عكسي، فإنه يجب تأكيد صلاحيتها.
- ٤ - على الوكالات الفيدرالية القيام بكل الجهود العملية لإزالة الأثر العكسي من الاستخدام المرحلي أو المؤقت لامتحانات المستقبل الوظيفي للمهنيين والإداريين وإزالة الأثر العكسي من الإجراءات البديلة وذلك عن الاستقطاب وبرامج خاصة أخرى.
- ٥ - إن محكمة مقاطعة واشنطن (DC) يجب أن تحتفظ بسلطتها لفترة خمس سنوات بعد تنفيذ إجراء الامتحان البديل لكل مهنة.

وأعلن مكتب شئون الموظفين في ١١ مايو ١٩٨٢، أن امتحانات المستقبل الوظيفي للمهنيين والإداريين قد تم إلغاؤها وتم استبدالها بسلطة التعيينات للجدول (B) على الوظائف التي ليس عملياً إجراء امتحانات تنافسية بشأنها. وسمح للوكالات بموجب سلطة الجدول (B) أن تُعيّن أفراداً لوظائف مهنية وإدارية في مستوى

الدخول المبدي دون امتحانات تنافسية إذا تمكنا من إثبات عدم وجود مؤهلين من داخل الوكالة. وأن الذين يتم اختيارهم بهذا الأسلوب يوضعون في خدمة الوظائف المستثناة (غير التنافسية). وحتى عام ١٩٨٧، فإن الموظفين الذين تم اختيارهم بهذا الأسلوب مطلوب منهم المنافسة في وظائف تنافسية للترقية إلى مستوى الدرجة (Gs.9). وإذا تم اختيارهم لوظيفة بالدرجة (Gs9) فإنهم تحولوا للخدمة التنافسية. وعلى كل، ففي عام ١٩٨٧، أصدر الرئيس ريجان الأمر التنفيذي (١٢٥٩٦)، الذي سمح بالتحويلات غير التنافسية لتعيينات الجدول (B) المعتمدة على «الأداء المجرب» - أي الذي أكدته التجربة.

وقدمت إدارة ريجان عدة تفسيرات لإنهاء امتحانات المستقبل الوظيفي للمهنيين والإداريين والتحول إلى تعيينات الجدول (B). أولاً، ناقشت الإدارة أنه لا توجد اختبارات تحريرية بديلة وإجراءات أخرى للاختيار على أساس الجدارة. ثانياً، إن التخفيضات في معدل التوظيف الفيدرالي، كان من المتوقع أن ينتج عنها تعيينات أقل بدرجة كبيرة من خارج الخدمة. ثالثاً، أن تكلفة تطوير امتحانات تنافسية ذات صلاحية تتفق مع المرسوم ستكون عاتقة. وفي الواقع، أنه في ذلك الوقت أظهر مكتب شئون الموظفين (Opm) اهتماماً بسيطاً في جهد جدي لتطوير إجراءات بديلة للاختبار. وفي الواقع (أيضاً)، وفي وقت متأخر للعام ١٩٨٧، فإن مكتب شئون الموظفين طوّر فقط (١٦) اختباراً، والتي بحسب تقرير المكتب، غطّت ليس أكثر من ٦٠٪ من الوظائف المضمنة.

ومهما كانت دوافع أولئك المعنيين، فإن استخدام تعيينات الجدول (B) أسهمت كثيراً في لا مركزية التعيين للوظائف المهنية والإدارية بالحكومة الفيدرالية، وبموجب الجدول (B)، فإن الوكالات تطور وتستخدم إجراءاتها الخاصة في الاستقطاب والاختيار. وإن الوكالات التنفيذية الفيدرالية، التي عانت طويلاً الإحباط في المركزية وعمليات التوظيف التي تتحرك ببطء مما أخل بجهودها في الاستقطاب، هذه الوكالات كانت سعيدة عموماً بسلطة الجدول (B) بالنسبة لوظائف المستقبل الوظيفي للمهن والإدارة. وعلى كل حال، فإن الاهتمام الخاص بحماية مبدأ الجدارة، والمحافظة على الرقابة على الجودة الإجمالي على ممارسات الوكالة في الاستخدام/التعيينات، وأيضاً في التأكد من أن المتقدمين المحتملين يمكنهم الدخول للنظام من الخارج كانوا أقل حماساً.

إن جهود مكتب شئون الموظفين في المتابعة والتوجيه والتقويم كانت قليلة جداً، وكان من الصعب جداً للوكالات الحصول على تصديق لشغل وظائف المستقبل الوظيفي للمهنيين والإداريين على مستوى الدخول وذلك من خارج الحكومة. كما أن مكاتب

التوظيف بالكليات تم تزويدها بمعلومات ضئيلة عن فرص الوظائف، وكانت محدودة على مستوى الدخول في الخدمة المستتاة وأن التأخير والإحباط المتضمن في المحاولة لتحديد الموقع وإمكانية أن ينظر الشخص في وظائف دفعت الكثير من المتقدمين المؤهلين جيداً للسعي إلى خيارات أخرى (التوظيف في جهات أخرى). وإن مكتب المحاسبة العامة (Gao) ومجلس حماية نظم الجدارة (Mspb) انتقدوا الوضع وطالبوا بمزيد من الفعالية لمكتب شئون الموظفين في تجاوز القصور والإرشاد.

وكانت القضية في بداية ١٩٨٧، التي رفعها اتحاد موظفي الخزينة مؤشراً لنهاية التحرك الهاديء من مكتب شئون الموظفين نحو إجراءات اختيار بديلة. وأصدرت محكمة مقاطعة (D.C) حكماً على أن مكتب شئون الموظفين ألغى بدون مبرر نظامي امتحانات المستقبل الوظيفي للمهنيين والإداريين في حين لم تتوافر هناك امتحانات بديلة. وحكم القاضي أيضاً أن مكتب شئون الموظفين (OPM) لم يتقدم بدفعات مقنعة حول التكلفة المانعة المرتبطة بتطوير والتأكد من صلاحية اختبارات بديلة. وقد أعطى الأمر الأصلي مكتب شئون الموظفين فقط ستة أشهر للتقدم بامتحان تنافسي، كما أنها - أي المحكمة - أمرت مكتب شئون الموظفين بوقف استخدام سلطة الجدول (B) لشغل وظائف امتحانات المستقبل الوظيفي للمهنيين والإداريين. وبرغم المهلة التي أعطيت، إلا أن الحاجة إلى تنفيذ بديل قانوني مع صلاحيته فنياً كان أمراً بديهياً وتقدم مكتب شئون الموظفين بإستراتيجية ذات شقين لاستبدال امتحانات المستقبل الوظيفي للمهنيين والإداريين. الأول: اقترح المكتب التوسع في برنامج التعيين المباشر مثل برنامج المتميزين في المنح الدراسية الذي سبق شرحه. الثاني: أعلن المكتب عن تطوير امتحانات المستقبل الوظيفي الإداري مع أمريكا Administrative Careers (Acwa) (With America) بما يغطي ست فئات مهنية، هي: (١) الصحة البيئية (٢) الكتابة والمعلومات (٣) إدارة الأعمال والبرامج (٤) الموارد البشرية والإدارة (٥) الامتحان والقضاء (٦) التحري (المباحث) والتفتيش. وهناك فئة سابعة تضمنت نحو ١٦ مهنة لها مطالب تعليمية أو خبرة محددة (مثل خبير اقتصادي، العلاقات الدولية، وإدارة المتاحف). ويتم تقييم المتقدمين لهذه الوظائف بالفئة السابعة على أساس تدريبهم وخبرتهم. كما أن جميع المتقدمين لوظائف المستقبل الوظيفي الإداري مع أمريكا (ACWA) مطالبون أيضاً بالإجابة عن مجموعة من الأسئلة الغرض منها توفير معلومات كان تقليدياً يتم الحصول عليها في المقابلات، ومهارات ضبط النفس، والصفات القيادية وحل المشكلات. وهذا العنصر في امتحانات المستقبل الوظيفي والإداري

مع أمريكا (ACWA) أطلق عليه سجل إنجازات الفرد Individual Achievement Record (Iar) وله صيغة الخيارات المتعددة، ويتم آلياً رصد درجاته وتضاف نقاط تفصيل قدماء المحاربين إلى مجموع درجات (Acwa)، ويوضع المتقدم في الكشف الثابت للمستحقين للتوظيف. وقد أجريت أولاً الامتحانات الجديدة في يونيو ١٩٩٠، وأن مكتب شئون الموظفين ألقى سلطة الجدول (B)، اعتباراً من أول يوليو ١٩٩٠. وأن الخبرة مع (ACWA) والتي تعتبر تجربة أقل من مقنعة كطريقة لتحسين المنافسة في عمليات الاستقطاب والاختيار الفيدرالية اعتباراً من ذلك التاريخ (يوليو ١٩٩٠) وقد تم شرحها سابقاً في هذا الفصل. وإنه بنهاية أعوام ١٩٩٠، فإنها قد تم استبدالها - أي عمليات الاستقطاب والاختيار - بفعالية بإجراءات متنوعة غير مركزية في الاستقطاب والاختيار مدفوعة في الغالب باحتياجات الوكالة والأسبقيات.

وبدأة، على كل حال، كانت إستراتيجية مكتب شئون الموظفين هي موازنة مستوى مطالب الوكالة للمرونة، والانسيابية، والاستقطاب، والاختيار مقابل الضغوط لتجاوز السهو والرقابة المركزية. وبرغم أن الوكالات الفيدرالية رحبت بفكرة أنها ينبغي أن تمنح سلطة التعيين المباشر للطلبة الذين لهم درجات متوسطة عالية، إلا أن هذا الاقتراح كان مثار جدل بسبب الاهتمام بشأن الصلاحية، وفرض العمل المتساوية والأثر المحتمل في نوعية القوى العاملة. إن الامتحانات الجديدة، برغم قبولها باستحسان، أثارت أسئلة حول قدرتها لتحسين نجاح الاستقطاب بسبب، ما لاحظته مكتب المحاسبة العامة (GAO) على أن إجراءات طلبات مكتب شئون الموظفين كانت ذات تحرك بطيء. ونتيجة لذلك، أدت إلى الشعور بالإحباط لدى الوكالات وأيضاً لدى المتقدمين للعمل. إن أحدث تقييم لمكتب المحاسبة العامة (GAO) يشير فعلاً إلى أن الإجراءات كانت بطيئة ومحبطة (U. S. General Accounting Office, 1994). وقد استرعى نظر مكتب المحاسبة العامة في وقت سابق أن برنامج (ACWA) ربما يخلق أيضاً صعوبات للوكالات، ولا سيما تلك الوكالات التي لديها برامج نشطة في الاستقطاب وذلك بسبب: «أن برنامج ACWA يفصل بفعالية الصلة بين الاستقطاب والتوظيف ولا يوجد ضمان أن تستطيع الوكالة توظيف المتقدمين الذين يجرون معهم مقابلة في الحرم الجامعي، إلا إذا كان الطالب ذا رغبة في إحدى مهن ACWA حيث يمكن تعيينه عن طريق المنحة الدراسية للمتميزين» (U.S. General Accounting Office, 1990, P. 22).

ولاحظ مكتب المحاسبة العامة في عام ١٩٩٠ أنه بالرغم أن ACWA يهدف إلى

دعم الهدف من التوظيف الذي يقوم على الجدارة وليس التمييز (العرقى أو أياً كان). (U.S. General Accounting Office, 1990, P. 22). فإن أثر ذلك في مقدرة الوكالات الفيدرالية في سوق العمل ليست بالأمر المؤكد. وبحلول عام ١٩٩٤ كان مكتب شئون الموظفين مستعداً للقول إن الإحصاءات للعام المالي ١٩٩١ و ١٩٩٢ تميل إلى تعزيز الاعتماد أن (ACWA) أقل فعالية في مساعدة الوكالات لمقابلة أهداف النشاط أو العمل الإيجابي بالنسبة للإناث.. وعلى كل حال، كانت نسبة الأقليات التي تم توظيفها عن طريق (ACWA) متماثلة لنسبة للأقليات التي تم توظيفها بطرق أخرى (U. S. Office Of Personnel Management, 1994, P. 13) وبعد ٢١ عاماً تقريباً من الاضطراب والجدل في مجال الاستقطاب والاختيار، لا يزال نظام شئون الموظفين الفيدرالي يكافح لوضع مدخل يقابل المطالب الخاصة بالمرونة والمنافسة، ويدعم الجهود لزيادة تمثيل النساء والأقليات في الوظائف الإدارية والمهنية، ويمكن أن يظهر ذا صلاحية في جميع مراحل المهمة.

الخاتمة Conclusion:

إن كثيراً من نظم شئون الموظفين الحكومية خلال الـ ٢٥ سنة الماضية قد نفذت تفويضاً واسعاً في السلطة للوكالات في مجالات الاستقطاب، والاختيار، والتوظيف وذلك في جهد لإزالة الحواجز الإجرائية للإدارة الفعالة وذات الكفاءة. وحقاً، إن تفويض سلطة الامتحانات للوكالات التنفيذية أصبحت اليوم قيمة وجزءاً من جهد كبير لعدم مركزية عملية شئون الموظفين الحكومية. ويعتبر هذا تحركاً بعيداً عن الرقابة النظامية أو التقيد مع نظم شئون الموظفين المركزية والاتجاه نحو الحد من الرقابة القانونية ونحو الإدارة التي تركز على مدخل الموارد البشرية للتجارب مع الضغوط السياسية المطالبة بالإصلاح. ومع عدم الرضا من الجماهير بأداء الحكومة، ومع تعريف جديد لدور الإدارة العامة التي تركز على المرونة والمساءلة حول النتائج أو المخرجات: تأتي خطورة اللامركزية، على كل حال، في أن معالجة تجاوز السهو أو القصور غير الكافي قد يتوافر لتأكيد توفير حماية لمبادئ ونظم الجدارة الأساسية ذات الصلة بصلاحية الامتحانات والعدالة. إن الرقابة المركزية على عملية الامتحانات صممت للمساعدة في تأكيد تلك القيم. بيد أنه مع تطبيقها في الماضي، كان الافتراض أنها تسبب تأخيراً ملموساً في عملية الاختيار. أما اللامركزية فإنها طبقت كوسيلة لتسهيل الكفاءة. وكما قالت كارولين بان (Carolyn Ban) عميدة كلية الإدارة العامة والشئون الدولية بجامعة بتسبيرج (Graduate School)

على كل. أن ما هو داخل هذه البيئة الجديدة واللامركزية «أننا سنكون دائماً في صراع لإيجاد التوازن الصحيح بين الحاجة إلى الرقابة لمنع المساوئ وبين الحاجة إلى منح المديرين صلاحية التصرف الكافية ليؤدوا أعمالهم جيداً (Ban, 1997, P.201) وبدلاً من جعل وظيفة أخصائي شئون الموظفين سهلة. فإن الإصلاحات الحالية تتطلب جهداً متواصلًا وفي وقت واحد لترقية قيم الاستجابة، والجدارة، وفرص العمل المتساوية، والأداء. وإنه في هذا المحتوى، فإن التطور الأكثر حداثة في مجال الاستقطاب الإلكتروني أصبح ذا أهمية متزايدة. وإن هذه المجالات قد تجعل من الممكن تصعيد الكفاءة في الوقت الذي يتم فيه التأكد من مستويات كافية من رقابة وتجاوز السهو المركزي. وإن الخبرة مع نظم مثل مبادرة الحكومة الفيدرالية في (الاستقطاب - وقف لمرة واحدة) (Recruitment One_stop) وتجارب أخرى مماثلة لاشك أنها سوف تساعد في تشكيل مستقبل الاستقطاب والاختيار في القطاع العام.

أسئلة للمناقشة Discussion Questions:

- ١ - بوصفك طالباً في كلية أو جامعة، ما الخطوات التي ترغب في أن تراها تُتخذ لتحسين جهود الاستقطاب من جانب المخدمين الحكوميين على مستويات المحليات، والولاية والفيدرالي؟
- ٢ - هل استخدام متوسط نقاط الدرجات (Gpa) أو الموقف في الفصل لإجراء تعيينات مباشرة تحت البرنامج الفيدرالي للمنح الدراسية للمتميزين (يعتبر) طريقة جيدة في التأكد من أن الوكالات سوف تعمل على تعيين متقدمين ذوي تأهيل عالٍ؟
- ٣ - إنه بالمزيد من التفويض، والتقليل من القوانين لعمليات الاستقطاب، والاختبار، والتعيين، هل سيكون من الممكن حماية مبدأ الجدارة وفرص العمل المتساوية؟
- ٤ - كيف يمكن للوكالات العامة أن تؤدي عملاً جيداً حيال إعداد موظفيها لشغل وظائف أكثر مسئولية وأن تتم ترقيتهم (تبعاً لذلك)؟
- ٥ - ماذا يمكن أن يُعمل للتأكد من أن المشرفين سوف يقيمون بعناية الموظفين المستجدين خلال فترات التجربة الخاصة بهم؟
- ٦ - ما الصورة التي في ذهنك عن القطاع العام كجهة تعمل بها مقارنة بالقطاع الخاص وغير الربحي؟

المراجع References

- American Psychological Association (1966). Standards For Educational And Psychological Tests And Manuals (Washington, Dc: American Psychological Association).
- Ban, Carolyn (1997). «Hiring In The Public Sector: <Expediency Managemetn> Or Structural Reform?» In Carolyn Ban And Norma M. Riccucci (Eds.), Public Personnel Management: Current Concerns, Future Challenges (New York: Longman), Pp. 189-203.
- Equal Employment Opportunity Commission (1970). «Guidelines For Employee Selection Procedures.» Federal Register, Vol. 35, No. 149 (August 1).
- Federal Register (1977). «Questions And Answers On The Federal Executive Agency Guidelines On Employee Selection Procedures.» Part Vi, Vol. 42, No. 14 (January 21).
- _____. (1979). «Adoption Of Questions And Answers To Clarify And Provide A Common Interpretation Of The Uniform Gudielines For Employee Selection Procedures.» Vol. 44, No. 43 (March 2).
- Foley V. Connelie (1978). 435 U.S. 291.
- Georgia Merit System (1997). Guidelines For Model Human Resource Procedures And Standards-Recruitment And Job Posting. (Atlanta, Ga). Accessed Wysing://581http://Www.Gms.State.Ga.Us//Model Pro/Recuit.Htm (June 1999)
- Hudson Institute (1988). Civil Service 2000 (Washington, Dc), June. Illinois Commission On The Future Of The Public Service (1991). Excellence In Public Service: Illinois> Challenge For The <90s (Chicago: Chicago Community Trust/Government Assistance Project), January.
- Illinois Department Of Natural Resources (1998). Dnr Internship Programs (Springfield, Il). Accessed, June 1999 HtTp://Dnr.Il.Us/Events/Intpro.Utm (June).
- Liorens, Jared J., And J. Edward Kellough, Public Personnel Management, Forthcoming.
- Maslow, Albert P. (1968). "Evaluating Training And Experience." In J. J. Donovan, Recruitment And Selection In The Public Service (Washington, Dc: International Personnel Management Association).
- National Academy Of Public Administration (1987). Statement Concerning Professional Career Entry Into The Federal Service (Washington, Dc), April.
- Office Of The Governor, State Of Illinois (1997). 1998 Michael Curry And Vito Marsullo Internship Programs (Springfield, Il: Office Of The Governor), November 15.
- Riccucci, Norma M. (1991). "Merit, Equity, And Test Validity." Administration And Society, Vol. 23, No. 1(May), Pp. 74-93.

U.S. General Accounting Office (1990a). Federal Recruiting And Hiring: Making Government Jobs Attractive To Prospective Employees (Washington, Dc). August.

_____. (1990). Letter To The Honorable David Pryor, Chairman, Subcommittee On Federal Services. Post Office And Civil Service Committee On Governmental Affairs (Washington, Dc). September 27.

_____. (1994). Federal Hiring: Testing For Entry-Level Administrative Positions Fall Short Of Expectations (Washington, Dc). March.

U.S. Merit Systems Protection Board (1990). Attracting And Selecting Quality Applicants For Federal Employment (Washington, Dc: Mspb), April.

_____. (1995). "The Rule Of Three In Federal Hiring: Boon Or Bane?" (Washington, Dc: Mspb), December.

U.S. Office Of Personnel Management (1979). Job Analysis For Selection: An Overview (Washington, Dc). August.

_____. (1992). Opm Hrd Policy Initiatives (Washington, Dc). June.

_____. (1997a). Hispanic Employment Initiative (Washington, Dc). Accessed [Http://Www.Opm.Gov/Pressrel/Html/9point.Htm](http://www.opm.gov/pressrel/html/9point.htm) (September).

_____. (1997b). Career America Connection Teleservice Center And Recruiting Messages (Washington Dc). Accessed [Http://Opm.Gov/Employ/Html/Cac.Htm](http://opm.gov/employ/html/cac.htm) (October).

_____. (1997c). Federal Employment Information Touch Screen Computer Kiosks (Washington, Dc). Accessed April 2004. [Http://Www.Gov.Employ/Html/Feic.Htm](http://www.gov.employ/html/feic.htm) (October).

_____. (1997d). Student Educational Employment Program (Washington, Dc). Accessed [Http://Www.Opm/Gov/Employ/Students/Intro.Htm](http://www.opm.gov/employ/students/intro.htm) (December).

_____. (1997e). Student Educational Employment Program: Program Highlights From 1996 (Washington, Dc). Accessed [Http://Www.Opm.Gov/Employ/Students/Studrpt.Htm](http://www.opm.gov/employ/students/studrpt.htm) (June 1999).

Valdes, William C. (Nd). The Selection Of College Graduates For The Federal Civil Service: The Problem Of The "Pace" Examination And The Consent Decree (Washington, Dc: National Academy Of Public Administration).

قراءات مقترحة Suggested Readings

Gatewood, Robert D., And Hubert S. Field (1998). Human Resource Selection, 4th Ed. (Fort Worth, Tx: Dryden Press).

Hays, Steven W. (1998). "Staffing The Bureaucracy: Employee Recruitment And Selection." In Condrey, Stephen E. (Ed.), Handbook Of Human Resource Management In Government (San Francisco: Josse-Bass), Pp. 298-321.

Hays, Steven, And Jessica E. Sowa (2005). "Staffing The Bureaucracy: Employee Recruitment And Selection." In Stephen E. Condrey (Ed.), Handbook Of Human Resource Management In Government (San Francisco: Jossey-Bass), Pp. 97-124.

Kilpatrick, Franklin P., Milton C. Cummings, And M. Kent Jennings (1964). The Image Of The Federal Service (Washington, Dc: Brookings Institution).

الفصل الخامس
قضايا في تقويم الوظائف والراتب

Issues In Job Evaluation And Pay

إن العمل الذي يؤدي في جميع المنظمات تتم خصيصاً هيكلته وتصميمه بطريقة تؤدي إلى تجميع مجموعات من المهام المتميزة في وظائف متماثلة وذات علاقات متبادلة بحيث من الممكن التعرف عليها. ويتم بعد ذلك تأسيس الوظائف لأداء العمل المناط بها. ولعله من المفيد، لتسهيل الكفاءة والعدالة بالنسبة للعديد من وظائف شئون الموظفين، مثل الاستقطاب، الامتحان، الاختيار، إدارة الأداء، والتعويض. وكثير غير ذلك له أهميته، ولا شك أنه مفيد أن نتفهم محتوى الوظائف وأن نقيم ونجمع سوياً تلك الوظائف المتماثلة في المهام والمسؤوليات المناطة بها، وأن يكون ذلك التجميع في فئات أو أنواع. ويقوم هذا المدخل في تنظيم العمل على العرف الأمريكي المعروف بـ «المرتبة للوظيفة» Rank In Job بدلاً من المفهوم البديل المتأصل في العرف الأوروبي الذي يعرف بـ «المرتبة للشخص» Rank In Person وأن خصائص الوظيفة في نظام المرتبة للوظيفة، هي التي تقرر درجة الوظيفة وليس خصائص الشخص الذي يشغل تلك الوظيفة. كما أن إلحاق الوظائف بفئات يجعل من السهل القيام بالمهام الأخرى لشئون الموظفين مثل الاستقطاب، والامتحان، والاختيار، ويؤدي إلى تبسيط تطوير عمليات وتقويم أداء الموظفين. كما يساعد في التأكد أن معياراً للعدالة يتحقق في تطوير نظم الرواتب، وتبعاً لذلك فإن تصميم، وتطبيق، وصيانة نظم تقويم الوظائف يعتبر مسئولية رئيسية لأخصائي الموارد البشرية خصوصاً بالنسبة لنظم الجدارة بالحكومة حيث يتم التركيز على تحقيق العدالة في إجراءات الاختيار وإدارة الراتب. وأتينا سوف نركز في هذا الفصل على:

- ١- الطرق والعمليات الملازمة لتحليل وتقويم الوظائف.
- ٢- وتسعير الوظيفة وتصميم نظم رواتب الموظفين.
- ٣- وقضايا واتجاهات سياسات الرواتب في القطاع العام.

تحليل وتقويم الوظائف Job Analysis And Evaluation:

ولإدراك ووصف محتوى الوظائف فإنه من الضروري في نهاية الأمر القيام بتحليل المهام المطلوبة والمعرفة، والمهارات، والقدرات (Ksas) المضمنة في الوظائف. وإنه فقط بعد اكتمال هذا التحليل يمكن كتابة أوصاف الوظائف. ويمكن أيضاً تقويمها ووضعها في فئات وإذا كانت الأوصاف قد أعدت من قبل فإنه توجد أوصاف رسمية

* نحن نستخدم في هذا الكتاب المصطلحات «تحليل الوظيفة، ووصف الوظيفة، وتقويم الوظيفة». وفي مناقشات أخرى لهذه الموضوعات فإن الشخص قد يواجه المصطلحات «تحليل الوظيفة»، «وصف الوظيفة» و«تقويم الوظيفة» للدلالة على المفاهيم نفسها. وبالرغم من وجود تمييز في المفهوم بين الأعمال والوظائف، فإنه يوجد عدم ثبات في استخدام هذه المصطلحات في هذا المجال. ونحن نعتقد أن الاستخدام الذي تقدمه هنا هو الأكثر شيوعاً وصحة من الناحية الفنية.

لوظائف، وهي في العادة التي يمكن أن توفر معلومات قيمة لتحليل الوظيفة. وعلى كل، فإنه ما لم تتم بانتظام صيانة أوصاف الوظائف فسوف تتهرب بسرعة وتصبح غير دقيقة. هذا وإن الوظائف تتغير عبر الزمن بسبب التغيرات في التقنية، والهيكل التنظيمي، والمطالب التي تفرض على الوظيفة. ونتيجة لذلك، فإن أوصاف الوظائف البالية قد تكون ذات فائدة محدودة. وفضلاً عن ذلك، إذا كانت الوظيفة محدثة، فإنه من المحتمل ألا يكون لها وصف يعكس محتواها. وعليه، فإنه من المهم أن تتواجد هناك مصادر أخرى للمعلومات.

إن واحداً من أفضل المصادر الإضافية هو الموظف نفسه شاغل الوظيفة. بافتراض أن مثل هذا الشخص هو في موقع العمل ويمكن للشخص أن يناقش أن الموظفين الذين على رأس العمل ينبغي أن يكونوا قادرين على أن يكونوا مصدرًا ممتازًا للمعلومات الخاصة بالأعمال التي يؤديونها. وعلى كل، فهم دون شك أفضل وضعاً من أي شخص آخر لمعرفة ما يقومون بعمله. ويمكن سؤال الموظفين من قبل المحلل عن محتوى وظائفهم باستخدام مسح إداري يتكون من استبانة لتحليل الوظيفة صممت لتوفير معلومات عن مختلف المهام المناطة بوظائف محددة، وكمية الوقت الذي يقضى في كل مهمة في يوم بذاته، أو أسبوع، أو شهر، وما هي أنواع المعرفة، والمهارات والقدرات الضرورية لأداء العمل بدرجة مرضية. ويعتبر المسح طريقة ذات كفاءة لجمع كمية كبيرة من المعلومات. لكن التجاوب (مع المسح) قد يكون مبهماً وتنقصه التفاصيل الكافية. ونتيجة لذلك، قد يكون أحياناً من المفيد سؤال الموظفين عن وظائفهم من خلال مقابلات شخصية مباشرة. وتسمح هذه المقابلات، والتي يديرها أخصائيون في شئون الموظفين مدربون، بتوجيه أسئلة متابعة، والتحقق من الإجابات التي هي غير واضحة. وأن العيب أو العائق هنا هو أن مقابلات تحليل الوظائف تستغرق وقتاً طويلاً، ونتيجة لذلك، فهي بالمقارنة ذات تكلفة. وكثيراً ما يكون أكثر فائدة هو الاعتماد على استبانة تحليل الوظيفة وتكملة المعلومات التي تم الحصول عليها بتلك الوسيلة، ويمكن تكميلها بمقابلات قليلة مختارة صممت لتوفير معلومات تزيد وتؤكد بيانات المسح. وتوجد لدى الموظفين رغبة في نقل صورة حسنة عن وظائفهم بقدر الامكان. وقد يكون صحيحاً في كثير من الأحيان أن الموظفين يقللون من مسئوليات ووظائفهم، وأنه بالنسبة للوظائف الجديدة بالكامل، فقد لا يوجد لها موظفون على رأس العمل. ولهذا الأسباب يصبح من الضروري مرة أخرى النظر في مواقع العمل الأخرى للإدراك تماماً كيف تعمل تلك الوظائف أو كيف ينبغي أن تعمل.

أما المصدر الثالث للمعلومات عن محتوى الوظائف فهو المشرف الذي تقع عليه مسئولية الإشراف على العمل الذي يؤدي في الوظائف التي تخضع للتحليل. وينبغي أن يكون المشرف قادراً على تقرير دقة المعلومات التي يوفرها الموظفون وأن يقدم أيضاً تقييمه الشخصي في كيفية جريان العمل في الوظيفة الجديدة. ويمكن أن يكون مفيداً حينذاك سؤال المشرفين ليراجعوا الاستبانات التي قام بتعبئتها الموظفون أو أن يكملوا هذه الاستبانات باستقلالية. كما أن المقابلة الشخصية المباشرة مع المشرفين يمكن أيضاً أن تكون مفيدة. وقد تكون الحالة، على كل ألا يدرك المشرف محتوى وظائف المرؤوسين. ونتيجة لذلك، قد تكون هناك فوائد ومحدودية في آن واحد في استخدام المشرفين كمصدر لبيانات تحليل الوظيفة وإذا كانت هناك ضرورة لمعلومات إضافية، يمكن إجراء مراجعة وظيفية أو مكتبية. وتشير هذه المصطلحات إلى عملية يقوم بموجبها أخصائيون مدربون بملاحظة العمل الذي يؤدي بطريقة مباشرة. وواضح، أن هذا سيكون المدخل الذي يأخذ وقتاً كثيفاً وذا تكلفة في جمع المعلومات، لكنه أيضاً يؤدي إلى معرفة تفصيلية بمحتوى الوظائف والإطار الذي يتم فيه العمل. ومثال لذلك أن يرافق ممتحن من شئون الموظفين عمال صيانة الطرق بالبلدية، أو أنه يرافق ضباط الشرطة خلال قيامهم بعملهم اليومي الروتيني. ويمكن للممتحن من خلال هذه العملية أن يكون نظرة ثاقبة عن الوظيفة ومتطلباتها التي لا يمكن الحصول عليها بطرق أخرى. وبالطبع، يجب أن يهتم الشخص بأن عينة العمل الذي يؤدي في يوم معين قد لا يكون تماماً بما يتم إنجازه في العادة. وأن أي يوم معين، كمثال، يمكن أن يكون عبء العمل الذي يؤدي فيه خفيفاً أو ثقيلاً في كثير من الوظائف.

وبسبب أن جميع مصادر المعلومات عن محتوى الوظيفة تعاني المحدودية، فإن الطريق الأكثر حكمة في اتباعه قد يكون استخدام الكثير من المداخل المختلفة ما أمكن من تلك التي تم شرحها هنا على افتراض أن الوقت والمصادر الأخرى متوافرة لتحليل الوظيفة. وإن عدة مصادر قد تؤدي إلى توازن أو تكملة بعضها الآخر. وإذا كان هناك إجماع حول محتوى الوظيفة من خلال البيانات التي تم تجميعها باستخدام أنواع من الأساليب الفنية، قد تزيد ثقة الشخص أنه من الممكن تطوير فهم دقيق للوظيفة.

إن خطوة المحلل التي تعقب تجميع البيانات عن محتوى الوظيفة، هي تلخيص تلك البيانات في وصف وظيفي مكتوب، ويقدم الوصف الوظيفي بالذات في قائمة بالمهام الرئيسية المضمنة في الوظيفة، وملخصاً للمعرفة والمهارات والقدرات (Ksas) الضرورية

لأداء تلك المهام بفعالية. وبياناً بالمتطلبات التعليمية والخبرة اللازمة للوظيفة. وبمجرد كتابة الوصف، فإنه يمكن سؤال المشرفين أو الموظفين لمراجعة الوصف للتأكد من دقته وتكامله. ويصبح الوصف، بعد الانتهاء منه، الأساس لتقويم الوظيفة مما يتطلب إما مقارنة الوظائف مباشرة بعضها البعض الآخر أو أن تقارن في ضوء المقاييس الملازمة مع مختلف مجموعات ونوعيات الوظائف. وتستخدم أربعة أساليب فنية محددة في تحليل الوظائف في القطاعين العام والخاص (Person, 1987) ويتم التمييز بين تلك الطرق على أساس محورين اثنين المحور الأول هل أن تقويم الوظائف تم بمقارنتها مع بعضها الآخر أو أن ذلك تم بمقارنتها بمقياس مستقل. والمحور الثاني هو هل تم تقويم الوظائف ككل أو أن ذلك تم بفحص ومقارنة الخصائص المعادلة أو العوامل التي تتكون منها الوظيفة مثل المعرفة المطلوبة، ظروف العمل، أو المسؤوليات. وإن المدخل الشامل للوظيفة يعتمد على تقدير نوعي، في حين أن المداخل القائمة على العوامل تؤدي إلى درجات رقمية تمثل القيمة النسبية للوظائف. ويوضح الجدول (١-٥) المحورين أعلاه والأساليب الأربعة الناتجة عنهما.

يجب أولاً اعتبار طريقة الوظيفة كاملة Whole- Job والتي يتم بموجبها مقارنة الوظائف كل واحدة بالأخرى. ويعرف هذا الأسلوب بترتيب الوظائف. وربما يكون هذا الأسلوب أبسط من جميع المداخل الأخرى: فهو يتطلب فقط أخصائي شئون موظفين يقرأ أوصاف الوظائف ويضعها في ترتيب مبتدئاً بالأكثر أهمية حتى الأقل. وتقوم طريقة الترتيب بالكامل على الحكم غير المخطط له من جانب المحلل.

الجدول (١-٥) أساليب تقويم الوظائف

الطريقة		
العامل كأساس	كامل الوظيفة	الأساس للمقارنة
مقارنة العوامل	الترتيب	تقويم الوظائف بعضها مع البعض الآخر
العوامل/النقاط	وصف المرتبة/تصنيف الوظائف	تقويم الوظائف في ضوء المقاييس

Source: adapted Person (1987) P.4.

وترتبط التفسيرات بمحتويات وصف الوظيفة، ثم توضح النتائج عما إذا كانت وظيفة ما أكثر قيمة من أخرى، لكن لا يوجد مؤشر حول كم هي الفروقات في القيمة بين الوظائف. وقد يكون هذا المدخل مرضياً في المنظمات الصغيرة التي لديها وظائف قليلة فقط. وبالتأكيد، يمكن أن تكون أفضل مما قد لا يكون هناك نظام

أثبتت بها، لكن بالنسبة للمنظمات الأكبر. فإن حجم التصرف الذي يمارس قد يقود لنتائج غير مرضية. وبالإضافة إلى ذلك، إن الحكم الشخصي المتضمن هنا قد يكون من الصعب الدفاع عنه بسبب عدم وجود قاعدة محددة للتقييم ليسترشد بها المحلل (Persson, 1987).

أما المدخل الثاني للوظيفة بكاملها Whole Job Approach، فإنه يعرف بوصف المرتبة/ الدرجة. أو تصنيف الوظيفة Job Classification, Grade Description الذي يتضمن تحسيناً متواضعاً على أسلوب الترتيب. ويتم بموجب هذا المدخل، مقارنة الوظائف بمقاييس تقويم. وهذه المقاييس هي أوصاف مكتوبة لفئات الوظيفة أو المرتبة/ الدرجة (Grade) التي يتكون منها الأساس للراتب داخل المنظمة. ويتطلب ببساطة تطبيق هذا المدخل من المحلل أن يقارن أوصاف الوظائف بأوصاف أو تعريف مراتب/ درجات الراتب وأن يضع أو يصنف الوظيفة داخل * المرتبة/ الدرجة (Grade) التي تناسب جيداً مهام ومسئوليات الوظيفة. ولقد تم تطبيق هذا الأسلوب في تقويم الوظائف بدرجة موسعة في منظمات القطاع العام، واستمر لفترة طويلة. ويشار إلى تلك الطريقة غالباً «بتصنيف الوظائف» بسبب أنها تقوم مباشرة على تصنيف للوظائف في مراتب/ درجات مقرر مسبقاً، أو فئات الرواتب (٢). وإن أهميته هذه الطريقة تنبع من بساطتها وجاذبيتها، فهي تتطلب، على كل حال، أن يتم أولاً تقرير عدد مراتب/ درجات الراتب التي يجب أن تكون داخل منظمة ما. وهذا يطرح سؤالاً مثيراً حول كم عدد المراتب التي يفترض وجودها؟ بسبب أن مراتب/ درجات الراتب تعكس المستويات المختلفة للعمل، والإجابة البديهية هنا هي أنه ينبغي أن يكون العدد مساوياً لعدد المستويات المختلفة للعمل. ويتطلب تقرير هذا العدد، على كل حال، معرفة تفصيلية بمحتوى وظائف المنظمة وإحساس بكيفية مقارنة الوظائف بعضها بالآخر. وأن يكون ذلك قبل إجراء المقارنات الرسمية الجادة المرتبطة بهذا الأسلوب من تقويم الوظائف.

وفي محاولة لتطوير طرق هي أكثر ترتيباً من حيث المنطق لتقويم الوظائف التي من شأنها تنظيم تطبيق الحكم الشخصي من قبل محلل شئون الموظفين ظهرت (في ذلك الوقت) الطرق التي تقوم على العوامل. وإن مدخل مقارنة العوامل تطور أولاً

* بالطبع فإنه في بعض الأحيان يستخدم مصطلح (تصنيف العمل) عوضاً عن (تصنيف الوظيفة) للتعبير عن هذا الأسلوب. ويعكس ضعف الإجماع في استخدام اللغة في هذا الحقل (انظر الملاحظة رقم (١) سابقاً). إنه من الشائع لعديد من الملاحظين والممارسين أن يشيروا إلى تقييم الوظائف على وجه العموم مثلما يشيرون إلى تصنيف العمل.

وإنه ربما يكون الأسلوب الأكثر صعوبة من حيث شرحه. فهو يبدأ بالتعرف على «الوظائف القياسية» التي تقرر أن يتم تعويضها بدرجة ملائمة. ثم بعد ذلك يتم التعرف على عوامل الوظيفة أو الخصائص التي تبرر التعويض الذي يتم تحديده. وكما تمت الإشارة إليه سابقاً، فإن هذه العوامل قد تتضمن المعرفة اللازمة، والمسئولية التي تتم ممارستها، وظروف العمل، أو أي خصائص مماثلة. وأنه ضروري التذكر (أو الالتفات إلى حقيقة) أنه لا توجد مجموعة واحدة من عوامل الوظيفة التي يجب دائماً استخدامها. ويتم في الخطوة الثالثة تقرير ما هو مقدار الراتب لكل وظيفة قياسية والذي يعود لكل من العوامل التي تم اختيارها. فمثلاً، إذا كان راتب الوظيفة ١٦ دولاراً في الساعة، وأن حجم المعرفة المطلوبة كانت ملموسة بشكل كافٍ حتى إنه يعتقد أن المعرفة يمكن أن تصل في تقديرها إلى نصف قيمة الوظيفة، وحينئذ يكون أجر الساعة هو (٨) دولارات، وتعود هذه القيمة إلى عامل المعرفة. وإنه بمجرد أن يتم تقرير هذه الجوانب، فإنه بالإمكان مقارنة الوظائف مع الوظائف القياسية كل عامل بمفرده حتى يمكن تقرير مجموع قيمة الدولارات لكل وظيفة. وإن كل وظيفة يتم تقييمها بهذا الأسلوب تصبح بالفعل وظيفة قياسية إضافية. وإن قيم الدولارات التي تقرر بموجب هذه العملية تعتبر بعد ذلك «نقطة قيم» تشير إلى القيمة النسبية لكل وظيفة. ويمكن إزالة مؤشر الدولار ونقطة الكسر، بحيث يوفر الرقم الناتج مؤشراً كمياً للقيمة النسبية للوظيفة. وإن المبلغ الفعلي لكل وظيفة، كما هو الحال دائماً، يتقرر عن طريق عملية مستقلة تتضمن ملخصاً لفئات الرواتب في سوق العمل ذي الصلة (بالوظيفة). إن ميزة مدخل عامل المقارنة هو أن قيمة الوظائف تتبني على ممارسة التصرف عند استخدام هذا المدخل. ويتم تقرير (قيمة الوظائف) للشخص في نقاط محددة في هذه العملية مثل ما يحدث في اختيار الوظائف القياسية، وفي اختيار عوامل الوظيفة، وفي عوامل المقارنة على صعيد (مجموع) الوظائف. وإذا أثرت منازعات حول النتائج، فإنه بالإمكان إعادة تقدير كل من نقاط القرارات على حدة. أما القصور هنا فهو أن النظام أكثر تعقيداً من المداخل الأولية لتقويم الوظيفة ككل.

هذا وإن المدخل الأخير لتقييم الوظائف هو استخدام أسلوب العوامل/النقاط. ويتطلب هذا الأسلوب تجزئة الوظائف إلى عوامل تعويض تقارن بمقاييس مقررّة مسبقاً. وتبدأ العملية باختيار وتعريف عوامل التعويض وكما حدث من قبل، فإن عدداً من العوامل المتنوعة يمكن استخدامها إذ تضم المعرفة اللازمة، والمسئوليات، أو ظروف

العمل. ويتم بعد ذلك وزن العوامل لتقرير الأثر النسبي لكل عامل الذي ينبغي أن يكون في تقرير قيمة الوظيفة. ويمكن أن يتحقق ذلك بكل سهولة بتقرير النسبة المئوية لمجموع قيمة الوظيفة التي يمكن أن ترصد لكل عامل إذا كان موجوداً وذلك في أعلى مستوى في وظيفة معينة. ويمكن العمل على مساواة هذه النسب، والتي يجب أن يكون مجموعها (١٠٠)، فإنه يمكن مساواتها لنقاط المجاميع بما يعكس القيمة القصوى التي تخصص لكل عامل. إن الميزان الرقمي يمكن بعد ذلك تحويله إلى مبلغ أو إلى أي نقطة مطلوب تجميعها مادامت النسب المخصصة لكل عامل وظيفة كما هي. ويقوم كل من هذه القرارات على الحكم الصادر من أولئك الذين يقومون بتطوير النظام.

وتجبيء الخطوة التالية وهي تحديد وتعريف مستويات محددة لكل عامل. مثلاً، قد يتقرر أنه توجد ثلاثة مستويات مختلفة ذات معنى من المعرفة التي سوف تسمح للوظائف في المنظمة أن تكون متميزة عن بعضها الآخر. ويجب أن تتم كتابة وصف (سردي) إنشائي لكل مستوى، وأن نسبة من النقاط المتوافرة لذلك العامل يتم تخصيصها لكل مستوى. فإذا كانت المعرفة في مستواها الكامل تساوي (٥٠٠) نقطة (وهذا ربما يكون في ميزان يتكون من ١٠٠٠ نقطة) وأنه إذا كان هناك فقط ثلاثة مستويات ذات معنى من المعرفة، حينذاك ربما نحن نقرر أن أقل مستوى يساوي (١٥٠) نقطة وأن المستوى الوسط يخصص له (٣٠٠) نقطة. وإنه بمجرد انتهاء هذا الإجراء بالنسبة لكل عامل، فإن الوصف (السردي) الإنشائي للعوامل، ومستوياتها، ونقاط القيمة المخصصة لكل مستوى، تصبح هي المقياس (ويعرف في مجال تقويم الوظيفة المقياس الأساسي) الذي تقيم على ضوءه الوظائف. وتتضمن تلك العملية ببساطة قراءة وصف الوظيفة الذي تمت كتابته ليتحدث بالتحديد لكل عامل ويقرر مستوى كل عامل مضمناً في الوظيفة. ويتم تخصيص عدد النقاط الملزمة بمستويات ذلك العامل بالنسبة للوظيفة، وأن يؤدي مجموع تلك النقاط على صعيد جميع العوامل إلى مجموع القيمة لكل وظيفة. وتشير مجاميع النقاط بعد تقويم كل الوظائف بهذه الطريقة، إلى القيم النسبية للوظائف.

تسعير الوظائف Job Pricing:

وتؤدي كل من الطرق الأربعة لتقويم الوظائف التي تمت مناقشتها، إلى ترتيب الوظائف من الأعلى قيمة إلى التي تقرر أنها الأقل قيمة. ويتحقق ذلك، فإن تلك المعلومات يمكن استخدامها لبناء هيكل الرواتب الذي يحدد مستويات التعويض لكل

وظيفة مما يعكس قيمتها النسبية وسوف يؤكد، كنتيجة لذلك، المساواة/العدالة الداخلية في الرواتب للمنظمة. وبالإضافة إلى ذلك، على كل حال، إنه ذو أهمية حيوية، أن تعكس مستويات التعويض أيضاً سوق العمل حتى إن نظام التعويض الناتج سوف يوفر رواتب متساوية (عادلة) مقارنة أو ذات صلة بذلك السوق - أي سوق العمل - وهو مفهوم يعرف بالمساواة الخارجية. ويجب أن تكون مفاهيم المساواة الداخلية والخارجية للرواتب في معظم الحالات، متوازنة مع بعضها الآخر. وفي حالة المنظمات الصغيرة ذات وظائف قليلة فإن تحليل أولي لسوق العمل يكون كافياً، ويمكن تحديد/تخصيص الراتب حسب نتائج ذلك التحليل، لكن بالنسبة للمنظمات الكبيرة، فإنه من الضروري تحليل السوق بعناية. وتتضمن هذه العملية عادة التعرف على الوظائف الرئيسية أو القياسية وتتضمن أيضاً مسحاً للمخمدمين في سوق العمل ويتم تصميم هذا المسح لتقرير مدى الرواتب التي يقدمونها لتلك الوظائف أو لوظائف مماثلة بدرجة كبيرة. وقد تم استخدام نظام قائم على النقاط لتقويم الوظائف، أي، مقارنة العوامل أو أسلوب العامل/النقاط، وبعدها يمكن استخدام بيانات مسح الرواتب لتقرير العلاقة الوظيفية (علاقة طبيعة العمل) بين قيم نقاط الوظيفة ومستويات الراتب التي هي أفضل ما يميز سوق الوظيفة. وقد يتم احتساب العلاقة رياضياً باستخدام أساليب مثل التحليل الارتدادي Regression Analysis ويتم وضع مستويات الرواتب لكل الوظائف، بمجرد التعرف على هذه العلاقة الرياضية.

وينبغي في حالة المنظمات الكبيرة تجميع إجمالي نقاط الوظيفة في مجموعات أو رواتب للمراتب/الدرجات التي كما سبق التنويه بأن ذلك يعكس المستويات المختلفة للعمل بالمنظمة. ويساعد هذا التجميع للوظائف المتماثلة لأغراض الراتب، في تبسيط وانسياب هيكل التعويض الناتج. ويتم تحديد الراتب الأدنى والأعلى في كل مرتبة/درجة بحيث يبدو الهيكل الناتج مماثلاً لذلك المبين في الشكل (٥-١). ويمكن تقسيم مدى الراتب في كل مرتبة/درجة في درجات/فئات/علاوات التي هي إما أن تمنح سنوياً أو كل سنتين باعتبارها حافزاً للاستمرار في المنظمة، أو أنها تمنح على أساس الأداء (وهي عملية سوف يتم استعراضها في الفصل السادس). وعند وضع هذه الهياكل، فإنه من الضروري أن تكون درجات الراتب دقيقة بحيث تعكس بحق عدد المستويات المختلفة للعمل في المنظمة. ويعتمد هذا التقرير على التحليل الشخصي لكن ضمن مدى مفترض داخل كل مرتبة/درجة، وانحدار إيجابي يمليه سوق العمل وحده أدنى وأعلى إجمالاً لمستوى الراتب لكامل الهيكل، وإن كل زيادة في راتب

الدرجة يضاف إلى الهيكل سوف يزيد من مدى مستويات الراتب التي يمكن أن تتداخل بين المراتب/الدرجات. وكما ترى من الشكل (٥-١) فإنه لا بد من بعض التداخل، إلا إذا كان هناك انحدار غير حقيقي وعالٍ وغير عادي. ولكن الانحدار المفرط سوف يهدم الغرض من الحصول على مراتب/درجات واضحة للرواتب.

الخدمة الفيدرالية وتقويم الوظائف Job Evaluation And The Federal Service

لقد نظمت الحكومة الفيدرالية موظفيها، طوال القرن (١٩) فقط في عدد لا يتجاوز أصابع اليد من أنواع/فئات الرواتب عرفت بطريقة عمومية. وأصبح هذا النظام على كل حال غير عملي بحلول العشرينيات ١٩٢٠م، ونتج عن الجهد لتنظيم وعدالة نظام الرواتب الفيدرالي تمرير تشريع التصنيف لعام ١٩٢٣ (Classification Act). وقد وضع ذلك التشريع أولاً فئات مهنية عريضة للغاية أطلق عليها خدمات (كوادر) وتتضمن هذه الكوادر الخدمة المهنية والإدارية، الخدمة شبه المهنية، الكتابية، الخدمة الإدارية والمالية. وتم تقسيم كل خدمة إلى عدد من الدرجات أو مستويات العمل وأوصاف لأنواع العمل الذي تتضمنه كل درجة (مرتبة) والتي تم تطويرها. وتم إلحاق الوظائف المفردة للدرجات/المراتب على أساس تقدير/تقييم محتواها - أي محتوى الوظائف. وهكذا، قامت هذه المحاولة الأولى للتنظيم المنطقي لتقويم الوظائف على وصف الدرجة أو أسلوب تصنيف الوظائف Job Classification Technique. ولتسهيل عملية إلحاق الوظائف لدرجات الرواتب، فقد تم تحديد أنواع الوظائف Job Classes داخل الدرجات/المراتب، وتم إعداد مواصفات أنواع الوظائف لتكون مرشداً لأخصائيي شؤون الموظفين ذوي المسؤولية عن تقويم الوظائف (Van Riper, 1958, Pp 298-299). وكان تشريع ١٩٢٣م خطوة أولى مهمة، لكن انحصرت تطبيقها فقط على ١٠٪ تقريباً من الخدمة الفيدرالية، وتم استثناء الوظائف خارج مدينة واشنطن (D.C)، ووظائف ذوي الياقة الزرقاء (الحرفيين) ممن طبيعة عملهم ليست كفالية/أوحراسية. وقد عزز التشريع مفهوم المرتبة للوظيفة Rank In Job، كما وضع الأساس لأي توسع ثانٍ لتقويم الوظائف ليشمل جميع الوظائف الفيدرالية (Van Riper, 1958, Pp 299).

وجاءت العملية الإصلاحية الرئيسية في عمليات الرواتب الفيدرالية وتقويم الوظائف مع تشريع التصنيف لعام ١٩٤٩. وقد جمع هذا القانون سلسلة المهن التي

كانت في تشريع ١٩٢٣ وذلك في نظام الجدول العام (Gs) بالنسبة لموظفي الياقة البيضاء (والتي تتكون من ١٨ مرتبة/درجة) وجدول للعمال ذوي الياقة الزرقاء من الحرفيين ومن هم في الأعمال الوقائية والحراس. وإن نظام تقويم الوظائف الذي استخدم لا يزال يقوم على أسلوب تعريف المرتبة/الدرجة. وطالب قانون ١٩٤٩، مثلاً، أن القاعدة المستخدمة في الحاق الوظائف للأنواع والراتب/الدرجات (معايير التصنيف) تأخذ في الحسبان ما يلي:

- طبيعة وتنوع عمل الوظيفة الذي يتم أدائه في القيام بمسؤوليات الوظيفة.
 - حجم ونوع الإشراف الذي يخضع له شاغل الوظيفة.
 - طبيعة الإرشادات المتوفرة لأداء العمل.
 - مستوى الأصالة أو الاستقلالية المطلوب في صنع القرار.
 - أهمية ومدى القرارات، والالتزامات، والنتائج التي يتوصل إليها شاغل الوظيفة.
 - عدد وأنواع الوظائف التي يمارس شاغل الوظيفة سلطة إشرافية على هذه الوظائف.
 - المهارات الفنية والخبرة، والمؤهلات الأخرى اللازمة للقيام بنجاح بمسؤوليات الوظيفة (National Academy Of Public Administration, 1991, P.B4).
- وتم تطوير سرد أوصاف الوظائف ليكون الأساس للتقويم وتتضمن بالضبط Typically أو بدرجة مثالية أربعة أنواع من المعلومات:
- مقدمة ويتم فيها شرح الغرض الأساسي من الوظيفة وعلاقتها بالمنظمة.
 - بيان بالمهام الرئيسية والمسؤوليات والتي تعطي المهام والمسؤوليات الهامة والمنظمة والمتكررة للوظيفة. ويتضمن هذا البيان بالنسب للمشرفين وضماً لنوع ودرجة الإشراف (سلطة تخطيط العمل، تكليف ومراجعة العمل، وتقويم الأداء).
 - وصف لأنواع الرقابة على الوظيفة. وهو بيان بالكيفية التي يتم بموجبها التكليف بالعمل، نوع الإشراف والتوجيه الذي يتلقاه شاغل الوظيفة، ونوع المراجعة التي تخصص لمسار العمل أو عند الانتهاء.
 - بيان بالمطالب من المؤهلات الخاصة التي تحدد المعرفة، والمهارات والتعليم، والتصديقات، أو التراخيص اللازمة إذا لم تكن هذه واضحة من قراءة بقية وصف الوظيفة.

وقد تم التكليف بمسؤولية تطوير مقاييس التصنيف في قانون عام ١٩٤٩م إلى إدارة شئون الموظفين المركزية الحكومية، وإلى لجنة الخدمة المدنية (Csc). وقد حول قانون إصلاح الخدمة المدنية لسنة ١٩٧٩م تلك المسؤوليات إلى مكتب شئون الموظفين للولايات المتحدة (Opm). وتم وضع مواد تشريع ١٩٤٩م، سويماً مع بقية قوانين الخدمة المدنية الأخرى تم تصنيفها في الفصل الخامس من دستور الولايات المتحدة، والذي يلزم الآن مكتب شئون الموظفين (Opm) تعريف مهن الجدول العام الفيدرالي (G.S)، وينشئ عناوين رسمية للوظائف، ويصف مختلف مستويات العمل. وبرغم أن عمال البريد وكذا حديثاً الموظفون المدنيون بمصلحة الدفاع والعمال في إدارة الأمن القومي الجديدة برغم أنهم في نظم شئون موظفين منفصلة خارج نطاق الفصل الخامس، إلا أن نظام الجدول العام (G.S) لا يزال يتضمن عدداً كبيراً جداً من الموظفين المدنيين الفيدراليين. ولكي يقوم مكتب شئون الموظفين بمسؤولياته حيال تقويم الوظائف، فإنه يصدق ويصدر مقاييس تصنيف الوظائف التي يجب أن تستخدمها الوكالات لتقرير عنوان ومجموعة فئات، ومرتبة/درجة الوظائف التي يشملها الفصل الخامس (U.S.Office Of Personnel Management, 1997, P4).

وتغطي المقاييس التي يعرفها مكتب شئون الموظفين نوع كل وظيفة في نظام الجدول العام (G.S)، ويتم إلحاق أنواع الوظائف إلى مراتب/درجات الرواتب على أساس المهام، والمسؤوليات، والمؤهلات التي تعتبر ضرورية لمستوى كل مرتبة/درجة وبالإضافة إلى ذلك، فإن الوظائف في الجدول العام الفيدرالي يتم تجميعها في ٢٢ مجموعة مهنية، كل منها بدورها يتم تقسيمها لمجموعة فئات وظائف Job Series أو جزء من مجموعة فرعية Sub-Groups تتضمن جميع الوظائف في مختلف مستويات المهارة في نوع معين من العمل. مثال لذلك، مجموعة إدارة شئون الموظفين والعلاقات الصناعية - هذه تتضمن ٢٠ مجموعة فئات، ويدخل في ذلك مجموعة سلسلة إدارة شئون الموظفين وسلسلة توظيف شئون الموظفين Personnel Staffing Series، وسلسلة العلاقات الصناعية للمقاول ويتم ربط جميع الأعمال أو الوظائف في مجموعة أو سلسلة ذات صلة ببعضها بحسب صعوبتها، أو تعقيدها ومتطلباتها من المهارات. وقياساً على هذه المعلومات، فإن هذه السلاسل تلحق إلى مجموعة نوعية (Class) باستخدام المقاييس الموجودة والنتيجة المستهدفة هي الراتب المتساوي للعمل المتساوي بشكل كبير في الصعوبة والمسؤولية، بصرف النظر عن مجموعة أو سلسلة المهنة.

وفي بداية عام ١٩٧٥م شرعت الحكومة الفيدرالية في تكملة اعتمادها على وصف

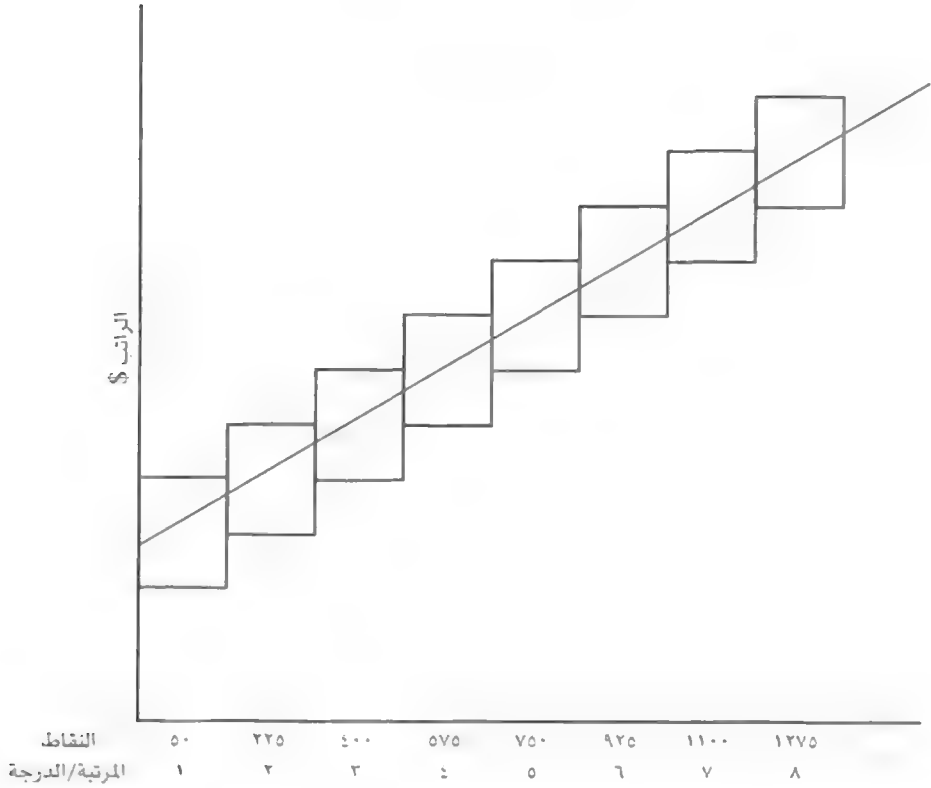
المراتب/الدرجات أو أسلوب تصنيف الوظائف، إذ قامت بتطبيق طريقة العامل/النقاط للوظائف غير الإشرافية والتي عرفت - أي الطريقة - نظام تقويم العامل (Fes) (Factor Evaluation System) ويستخدم نظام تقويم العامل (Fes) تسعة عوامل للوظيفة مشتركة بين معظم الوظائف غير الإشرافية بالمهن في الجدول العام وتخصص نقاط قيم لكل وظيفة. وكما هو الحال في نظم العامل/النقاط الأخرى، فإن مجموع النقاط يحدد درجة/مرتبة الوظيفة. ويمكن وصف عوامل نظام تقويم العامل (Fes) كما يلي:

- العامل (١): المعرفة التي تتطلبها الوظيفة. ويخص هذا العامل نوع المعرفة والمهارات اللازمة وكيفية استخدامها في أداء العمل.
- العامل (٢): أنواع الرقابة الإشرافية على الوظيفة، متضمناً ذلك كيف يتم التكليف بالعمل، مسئولية الموظف للقيام بالعمل، وكيف تتم مراجعة أو تقييم العمل.
- العامل (٣): الإرشادات المتوافرة لأداء العمل والحكم/التصرف الذي يتطلبه تطبيق هذه الإرشادات أو لتطوير إرشادات جديدة.
- العامل (٤): التعقيدات التي يتضمنها العمل، متضمناً ذلك صعوبة تحديد ما يجب عمله، ومستوى صعوبة العمل، ومستوى الأصالة والابتكار المطلوب.
- العامل (٥): مدى وأثر العمل، الذي يشمل أثر أو أهمية الناتج من العمل.
- العامل (٦): اتصالات الموظفين التي تتم في العمل، متضمناً ذلك الظروف أو الأوضاع التي تتم فيها مثل هذه الاتصالات.
- العامل (٧): الغرض أو الأسباب للاتصالات الشخصية.
- العامل (٨): مطالب الوظيفة البدنية، والتي قد تتفاوت كثيراً في الطبيعة، والقدرات وكثافة النشاط.
- العامل (٩): طبيعة بنية العمل، المخاطر في الوظيفة والاحتياطات الأمنية المطلوبة لأداء العمل بأمان.

وتتطلب أوصاف الوظائف في نظام تقويم العامل (Fes) تغطية كل المعلومات اللازمة لإلحاق النقاط في جميع مجالات العامل التسعة (الموضحة سلفاً) والتي قد لا تكون هي الحالة لأوصاف وظائف يتم سردها بطريقة مطولة حسبما يستخدم في وصف مرتبة الوظيفة ككل أو في مدخل تصنيف الوظائف. ونتيجة لذلك فإن أوصاف الوظائف في نظام تقويم العامل (Fes) تبدو تفصيلية جداً ويشمل هذا النظام

المعلومات اللازمة لتصنيف الوظائف باستخدام إما سرد تصنيف الوظائف أو مقاييس نظام تقويم الوظائف. وطبقاً لمكتب شئون الموظفين (Opm) «فإن كثيراً من الوكالات الفيدرالية قد قررت إعداد أوصاف الوظائف تبعاً لصيغة نظام تقويم العامل» (U.S. Office Of Personnel Management, 1997, P. 17).

الشكل (١-٥)



تقويم الوظائف وقضايا التصنيف Job Evaluation And Classification Issues

لقد كان الإسهام الرئيسي لنظم تقويم الوظائف والتصنيف في القطاع العام إحداث

ترتيب نسبي في الفوضى التي تتسبب فيها مسميات الوظائف، وعدم المساواة الفاحش في الرواتب لنفس نوع ومستوى العمل، وعمليات الاستقطاب والاختيار غير المبنية على معلومات وإدراك تفصيلي لمحتوى الوظيفة وعلاقتها بوظائف أو أعمال المنظمة واحتياجات الموارد البشرية. إن تطبيق تقويم الوظائف، وخطط التعويض المرافقة لذلك، بداية بالأعوام ١٩٢٠م. كانت مرحلة مهمة في تطوير نظم الجدارة: ذلك أنها كبحت الجماع في استغلال فئات الرواتب لأسباب حزبية أو شخصية، وقد حظي وصف المرتبة/الدرجة أو تصنيف الوظائف خاصة بدعم مهني واسع كإصلاح يطبق بتركيز الإدارة العلمية في تحليل الوظائف والكفاءة وذلك بالنسبة للمشكلات الفنية بالإدارة العامة (Merril, 1960) وكان المرشحون لوظائف انتخابية يدعمون الإصلاح ذلك لأن تصنيف الوظائف ينقل التزامهم «بالمداخل العقلانية والتي تشابه إدارة الأعمال» إلى الحكومة. ومع ذلك فإن تصنيف الوظائف وممارسوه كان لهم تاريخ طويل في كونهم وسط معارك قائمة بين المؤيدين لنظم الجدارة التقليدية وأولئك الذين يؤيدون النموذج الذي يركز على الإدارة. ويناقش الأوائل - أي مؤيدو تصنيف الوظائف - أن التصنيف عنصر رئيسي لتحقيق وصيانة المقدرة الحيادية. والآخرين - الذين يركزون على النموذج الإداري - مغرمون بوصفه كمثال رئيسي لانتصار الأسلوب الفني على الفرص (Sayre, 1991, P. 135).

وطبقاً لأكاديمية الإدارة العامة الوطنية (Napa)، فإن تصميم وإدارة نظم تقويم الوظائف ينبغي أن يدفع على تحقيق هدفين اثنين. الأول: ينبغي أن يدعموا الجهود في معاملة المتقدمين للوظائف والموظفين بسلوك عادل وغير متحيز. الثاني: ينبغي أن يتم تصميمهم بما يرفع فعالية وكفاءة أداء الوكالة. ويعكس الهدف الأول قيم حركة إصلاح الخدمة المدنية الأولى وتركيزها على تنظيم (الرقابة البوليسية) على نشاطات أو تصرفات المديرين ذات الصلة بالموظفين. والهدف الثاني للأكاديمية (Napa) في تقويم الوظائف يرتبط للتركيز المعاصر على إدارة الموارد البشرية وبحسب كلمات الأكاديمية (Napa)، يجب أن تكون نظم تقويم الوظائف قريبة أو داخل الاتجاه السائد للعمليات الحيوية في هيكل إدارة المنظمة. وينبغي أن تكون لهذه النظم ذات أهمية مثل ميزانية الوكالة، ونظم المعلومات والمحاسبة. وفي الواقع، ينبغي أن تكون لديها المقدرة على التدخل مع النظم الإدارية لتسهيل عملية الإدارة (National Academy of Public Administration, 1991, P. 14).

وعلى كل، فإنه يحدث في أحيان كثيرة أن تكون نظم تقويم الوظائف بالحكومة

هدفاً للهجوم من النقاد الذين يجادلون في عدم قدرة على تحقيق أي من هدفي الأكاديمية الاثنين (NAPA) وفيما يتعلق بالعدالة والمساواة، فإن دقة وموضوعية تحليل الوظائف ونشاطات التصنيف كانت دائماً عرضة للاشتباه بسبب أن ليس في أي من النظم المستخدمة ما يجيء قريباً من الإزالة بالكامل للأحكام والتصرف المهني أو الإداري. وكما شاهدنا، فإن نظم تقويم الوظائف، بما في ذلك تلك التي تقوم على مداخل كمية مثل (تقويم العوامل) تبني حتماً على عمليات شخصية. وإنه من الصعب جداً، في حالات كثيرة، وضع خطوط واضحة تماماً بين مستويات الوظائف من حيث الصعوبة والمسئولية. وأن محلي التصنيف، بمعنى آخر، يقومون بأكثر من تسكين الأعداد في قوالب أنهم كثيراً ما يطلب منهم ممارسة كثير من التصرف والحكم، وأن مكتب شئون الموظفين (OPM) يقر بهذه الحقيقة في تعليماته:

«يقوم مكتب شئون الموظفين (OPM) بإعداد مقاييس التصنيف على افتراض أن الأفراد الذين يستخدمونها إما أنهم أخصائيو شئون الموظفين أو مديرون متدربون في كيفية تصنيف الوظائف، ولديهم المعرفة عن المهن والمنظمات المعنية. وبصرف النظر عن الشكل/الصيغة المحددة للمقياس فإنك يجب أن تتظر وتطبق هذا المقياس كمرشد للقرارات الخاصة بمستوى الدرجة. وينبغي ألا تستخدم معيار مستوى المرتبة/الدرجة آلياً ليتماشى أو ليناسب بالقوة وظيفية ما لعناصر محددة أو عوامل، أو مواقف، أو مهام. يجب دائماً أن تستخدم أحكاماً متزنة في التصنيف لتقرير المدى الذي يكون فيه الفرد مناسباً للفرض من المعيار» (U.S. Office Of Personnel Management, 1997, P. 34).

ويتوقع أن تكشف مراجعات التصنيف التي تجريها وكالات شئون الموظفين المركزية، من المتوقع أن تكتشف أن نسبة معينة من قرارات تقويم الوظائف التي اتخذت على مستوى الوكالة خاطئة بسبب نقص في الحقائق وخطأ في التفسير أو الترجمة لمقاييس التصنيف (U. S. Office Of Personnel Management, 1981) وإن الأخطاء التي من هذا النوع بكل أسف لا يمكن تجنبها، لكن مكتب شئون الموظفين (OPM) يقترح أنه بالإمكان التقليل من هذه الأخطاء عن طريق المراجعات المكتبية المنتظمة للوظائف والتدريب الأفضل لأولئك الذين يقومون بالتقويم.

ويجئ التحدي الكبير لعدالة عملية تقويم الوظائف والمساواة في مخرجاتها من إمكانية أن طبيعتها في التصرف سوف تسمح بالتحيز الشخصي والتبني لكي يؤدي أدواراً ملموسة. ومن المهم أن أولئك الذين في رهان مع نشاط التصنيف هم

في وضع يحاولون من خلاله التأثير في قرار المحلل. ويمكن إرجاع ما يطلق عليها أخطاء الدرجات المبالغ فيها، إلى الضغوط من جانب المديرين التنفيذيين الذين لسبب أو آخر يريدون رواتب عالية لرؤوسهم. وبشكل أوسع، فإن المديرين التنفيذيين المنتخبين، والتنفيذيين، وأخصائي شؤون الموظفين قد ينخرطون في صراع للرقابة على تقويم الوظائف وعملية التصنيف، وأن المحللين في وضع لكي يقوموا بدور كسياسيين للتتظيم الذين هم أكثر استجابة كفاعلين (مديرين) أقوياء بالمنظمة أكثر مما هم في الاستجابة لمبادئ الجدارة أو للأحكام الرسمية لتقويم الوظائف (Shafritz, 1973).

وسبب آخر يثير التساؤل حول موضوعية تقويم الوظائف في الحكومة هو الظاهرة الموثقة جيداً والتي يطلق عليها (تدرج المرتبة/الدرجة)، والذي يعني ارتفاع غير مخطط له في متوسط المرتبة/الدرجة لجميع الموظفين الذين في إدارة أو في وكالة. وتقوم على فترات لجان تشريعية رقابية أو مكاتب للميزانية التنفيذية باكتشاف أن متوسط المراتب/الدرجات قد ارتفع، وبالمثل ميزانيات الموظفين. وبالترتيب المختصر، ستكون هناك مطالب بالتعديل وتخفيض المرتبة/الدرجة، وسوف يشكو السياسيون من الدفع المبالغ فيه للبيروقراطيين (الذين لا عمل لهم) وأعمالهم ضئيلة. ويعترض دافعو الضرائب على الزيادة في مصروفات الحكومة في بند الأجور والرواتب، كما أن منظمات الموظفين سوف تعمل على التعبئة للاعتراض على تخفيض درجات الوظائف علماً أن بعضاً من التضخم في مستوى متوسط الدرجة/المرتبة ناتج عن تضخم الدرجة/المرتبة المستهدف. وغالباً ما يكون الدافع هو الاحتفاظ بموظف ذي قيمة يكون قد تسلم عرضاً من جهة خارجية، تعويضاً له عن التضخم الذي أضر بقوته الشرائية، أو مكافأة الأداء المتميز. وبمرور الوقت، فإن الأثر التراكمي قد يكون انهياراً للمساواة الداخلية في الرواتب، مع بروز انحرافات مرئية بشكل عالٍ في هياكل المرتبة/الدرجة بالوكالات وكذا بإدراك واسع الانتشار بين العمال أن إدارة النظام ليست موضوعية وليست عادلة.

وتحدث المبالغة فعلاً في أوصاف الوظائف، كما أنه أحياناً تستغل تقييمات الوظائف، وأن بعضاً من الموظفين العامين يتلقون بالفعل رواتب خارج نطاق مسؤوليات ومؤهلات وظائفهم. فإذا استمرت مثل هذه الظاهرة لفترة طويلة، فإنها يمكن أن تقود إلى متوسطات عالية للمراتب/الدرجات على صعيد الحكومة ككل، أو في بعض الوكالات المعنية. وعلى كل حال، فإن الأسباب لتدرج المرتبة/الدرجة عادة معقدة أكثرها يكون طمعاً أو محسوبية. إن كثيراً منه يرافق الطبيعة المتغيرة للقوة العاملة الحكومية.

وإن الحكومات على جميع المستويات تستخدم أعداداً متزايدة من الموظفين المهنيين، والإداريين والفنيين الذين توجد حاجة إليهم للقيام بأداء البرامج الجديدة والتي غالباً ما تكون معقدة. وليس إذن هناك من سبب يدعو للافتراض، أن العدد الأكبر من الموظفين الحكوميين هم في المراتب/الدرجات الدنيا. وعلى نقيض ذلك فالأعداد الكبيرة كثيراً ما تتجه نحو الوسط في هيكل المراتب/الدرجات. ومثال لذلك، ففي عام ٢٠٠٢م فإن ٦٥٪ من الوظائف في الجدول العام (Gs) كانوا في المراتب/الدرجات (٩-١٥)، و٤٠٪ في المراتب (٩-١٢) (U. S. Office Of Personnel Management, 2005, P. 29) وعلى كل، فإن المخدمين الحكوميين غالباً ما يخفون في الاعتراف بهذه الحقيقة في خططهم الرسمية في التصنيف وتنبؤات القوى العاملة. وجدير بالذكر أن متوسط مرتبة/درجة الجدول العام (Gs) الفيدرالي ارتفع من ٧,٣٩ في ١٩٦٤م إلى ٩,٨٢ في ٢٠٠٢م (U.S. Office Of Personnel Management, 2005, P.26).

وسبب آخر يمكن التنبؤ به بالنسبة لتدرج المرتبة/الدرجة هو الصلة المباشرة بين المجموعات النوعية ومدى الرواتب فقد حدث الكثير من الغلو في المراتب بسبب أن الوظائف في مجموعات نوعية ضيقة نسبياً أو في درجات بمستويات راتب لا يمكن تغييره دون تشريع. وإن الجهات التشريعية والتنفيذية المنتخبين مترددون بشكل سيئ السمعة لرفع درجات الرواتب، ويتزايد الضغط مع الزمن لتسكين الوظائف في مراتب أعلى لمنع ترك الخدمة من جانب الموظفين ذوي القيمة ومكافأة الأداء المتميز. وإن تدرج المرتبة، من وجهة نظر المنظمة، وهي غير رسمية وزائدة عن القانون، قد تكون استجابة وظيفية لتشدد/تجمد النظام الرسمي ومع الزمن، على كل حال، قد تصبح عملية تقويم الوظائف والإجراءات ذات العلاقة قد تصبح واجهة غير حقيقية يتم من ورائها مدخل انتهازي وغير عادل بشكل كبير لتعويض ماله صلة قليلة - إن وجدت - بأداء المنظمة.

كما أن عمليات تقويم الوظائف، تتأثر بالاتفاقيات التي يتم التوصل إليها مع منظمات أو اتحادات الموظفين (انظر الفصل (٧)). وإن وضع مقاييس لتقويم الوظائف وتصنيف الوظائف المفردة في معظم الحكومات، هي من صلاحيات الإدارة وليست قابلة للتفاوض. وجرت العادة أن تركز الاتحادات على تحسين الرواتب وامتيازات الخدمة الإضافية، وهذا لا يعني أنهم كانوا دائماً راضين عن ترك تقويم الوظائف بالكامل إلى الإدارة. وقد نجحوا في بعض الحالات بجعل مقاييس التقويم خاضعة للتفاوض، وأن المنازعات حول ترجمتها أو تفسيرها أو كليهما قد تكون خاضعة

للتحكيم الملزم. ويعارض معظم المديرين الحكوميين بشدة جعل خطط تقويم الوظائف موضوعاً للتفاوض. ويدفعون بالحجة في ذلك أن فعالية الإدارة سوف تنهار إذا لم تُنشئ نظاماً لتقويم الوظائف يناسب احتياجات المنظمة. وأن المساومات في هذه المجالات، قد يرى المحللون المتخصصون في تقويم الوظائف أنها أزمة بسبب أنهم يعتبرون عملية تقويم الوظائف وترتيب الوظائف مجالاً فنياً يتطلب تدريباً مكثفاً، وخبرة، وحكماً مهنيّاً. وقد سيطرت وجهة النظر هذه في الغالب الأعم على جميع مستويات الحكومة لكن هناك بعض الاستثناءات. وإحدى هذه الاستثناءات خدمة البريد للولايات المتحدة حيث يخضع تقويم الوظائف للمساومات تحت شروط تشريع إعادة تنظيم البريد لسنة ١٩٧٩م.

وحيث يقوم المخدمون الحكوميون بمساومات جماعية مع اتحادات تمثل عدة وحدات تفاوضية، فإنهم غالباً يجدون صعوبة في المحافظة على تقويم موحد للوظائف وخطة رواتب. وتتطور هذه المشكلة حين تكون هناك عدة وحدات للتفاوض، وليس اتحاداً واحداً يمكنه أن يكسب التمثيل في جميع الوحدات، وهكذا، فالمخدم يجب أن يساوم/يتفاوض مع عدد من الاتحادات المختلفة. ويركز الاتحاد، في كل وحدة، على القيام بكل ما يمكنه لتحسين الراتب والمزايا لأعضائه. وإن التحسينات في إحدى الوحدات قد تتسبب في عدم مساواة لموظفين في وحدات أخرى يؤدون نفس نوع العمل، ومستواه، وقد تكون المرتبة والراتب مساوية عادلة في كل وحدة، لكن ليس بين الوحدات.

وقد ركزت نظم تقويم الوظائف بالقطاع العام، وبدرجات متفاوتة من النجاح ركزت على تحقيق العدالة والمساواة، وأنها تعمل ذلك، قد مالت لتجاهل اهتمامات المديرين في أداء المنظمة وقد اشتكى بصفة مستديمة الإداريون الحكوميون بالولايات المتحدة طوال نصف القرن الماضي أن هياكل التصنيف الموجودة والعمليات الخاصة بها، هي عوائق للفعالية والكفاءة. وقد وجدت (NAPA) الأكاديمية خلال المراجعات الدراسية والمقالات المنشورة بين ١٩٤١م و١٩٩١م أن المشكلات التالية هي التي غالباً ما تتم الإشارة إليها:

١- إن مقاييس التصنيف معقدة وبصعب على غير المتخصصين فهمها، وتستخدم قليلاً على أساس يومي. وبعبارة عملية، فإن هذا يعني أن المديرين والمشرفين يلعبون قليلاً، إن كان لهم في الأصل دور، في عملية التصنيف، وهي منطقة اختصاص المحللين الذين لديهم رغبة قليلة في مشكلات إدارة الموارد البشرية.

٢- إن وكالات شئون الموظفين المركزية لا توفر القيادة وهي ذات سمعة سلبية في الاعتراض على التغيير، خصوصاً التغييرات التي من شأنها التقليل من رقابتها على مقاييس وإجراءات التصنيف.

٣- يواجه المديرون الحكوميون تجربة العملية باعتبارها عبئاً وغير مفهومة، ويرون أن العائد قليل من دعم الجهد في وضع وصف دقيق وتصنيف الوظائف.

٤- يتعلم المشرفون كيف يضغطون على المحللين لكي يرفعوا من مراتب الوظائف، وأنهم لا يستخدمون النظام أداة لإدارة الموارد البشرية.

٥- إن مدخل المرتبة للوظيفة جامد وغير مرن. إنه لا يستوعب حاجات الوكالة المحددة، وأن مقاييس التصنيف كثيراً ما تتجاهل أثر الموظفين على الوظيفة والفروقات المهمة في مستويات الأداء.

٦- إن خطط التصنيف وأوصاف الوظائف ليست مواكبة تماماً لعدة سنوات على الأقل (وأنه ليس من غير المعتاد وجود نظم لم تتم مراجعتها لعقود من الزمن)، مما يجعل من الصعب الاستقطاب للمهن الجديدة، وللتعريف بوضوح والتنبؤ بالاحتياجات من الموارد البشرية، ومقابلة متطلبات التوظيف في مجالات فنية سريعة التغيير. (National Academy Of Public Administration, 1991 Pp 17-18)

وإجمالاً فإن دراسة الأكاديمية (Napa) كشفت أن مديري شئون الموظفين الفيدراليين والمصنفين والموظفين الإداريين والمديرين يحبذون عدة إصلاحات مهمة متضمنة ذلك ما يلي: (١) تفويض صلاحيات ملموسة خاصة بسلطة التصنيف إلى المديرين التنفيذيين (٢) تجميع المراتب الحالية في ثلاث أو أربع مراتب/درجات بمدى واسع للرواتب (٣) السماح بالفروقات لمقابلة الراتب القائم على المهارة. وإن هذه الأنواع من التغييرات توجد في الواقع في النظم التي تستخدمها الوكالات الفيدرالية التي استبعدت من التشريع الخاص بالتصنيف (الفصل الخامس) ومن عدد من المشروعات التوضيحية بأسلوب (البيان بالعمل) التي أطلقها مكتب شئون الموظفين والتي اختبرت مداخل بديلة لجمال واحد أو أكثر من شئون الموظفين وبحسب الأكاديمية (Napa)، فقد اتضح أن مستويات عالية من الرضا بهذه المبادرات أو نظم التصنيف المختلفة اتضح ارتباطها بمقدرة هذه الوكالات لمواكبة السوق بدفع رواتب أكثر مما تستطيع هذه الوكالات والتي يغطيها الفصل الخامس (صفحة ٣٣).

وبالإضافة إلى قضايا الراتب فقد وجدت الأكاديمية الوطنية للإدارة العامة

(NAPA) أن الوكالات الفيدرالية التي تجري مشروعات توضيحية (بأسلوب البيان بالعمل) أوردت على الأقل ثلاث مشكلات في إدارة الموارد البشرية كأسباب لإصلاح نظام تقويم الوظائف أو نظام التصنيف. أولاً، أن مقاييس تقويم الوظائف ذات التعقيد المفرط وذات مهن ضيقة كثيرة جداً ومراتب/درجات دفعت إلى هدم جهود الإدارة في استقطاب موظفين بتأهيل عالٍ، وفي التكليف بالعمل بفعالية وفي المحافظة على مستويات عالية من الأداء بالمنظمة. ثانياً، أن تقويم الوظائف يستغرق وقتاً طويلاً جداً، فهو يستغرق شهور لإكمال عملية التوظيف وشغل الوظيفة الشاغرة. وثالثاً، أن هياكل تقويم الوظائف غير المرنة تميل إلى توجيه ذوي الأداء المتميز بعيداً عن مجالاتهم الأساسية في الخبرة ونقلهم إلى وظائف إشرافية ذات مراتب عالية مما يجعلهم يحصلون على رواتب أعلى (P.P. 33-34)

إن التركيز الحالي على المرونة والاستجابة قد وجه الانتباه إلى ثلاثة نماذج للإصلاح ذات إمكانات متوافرة للمخدمين الحكوميين. أولاً، نموذج المرتبة للوظيفة Rank-In-Job الذي يسيطر (على نظم تقويم الوظائف) والذي يمكن استبداله بنظام المرتبة للموظف Rank-In-Person لجزء أو لكل الخدمة المدنية. ثانياً، يمكن تحويل السلطة المحولة لتصميم نظم المراتب/الدرجات تحويلها لمستوى الوكالة، واستبعاد الفكرة بنظام لكل الحكومة لصالح نظم متعددة تفصل لتلائم الأوضاع المحددة واحتياجات الوكالات (سياسة للتفتيت المخطط). وثالثاً، يمكن الاحتفاظ بالنظم الحالية على صعيد الحكومة لكن بعد تعديلها للسماح للوكالات بصلاحيات التصرف أكثر في إطار سياسات عامة تضعها وكالات شئون الموظفين المركزية.

نظام المرتبة للشخص The Rank-In-Person System؛

تقوم نظم شئون الموظفين في كثير من الأقطار على فكرة المرتبة للموظف، وأن الخلفية التعليمية لموظفي الخدمة المدنية، ومؤهلاتهم الفنية والإدارية، والقدرات الخاصة، والخبرات ذات العلاقة (ليس خصائص وظيفة بذاتها) هي التي تقرر راتبهم ومركزهم بالمنظمة. وإننا مع ذلك، استرعى نظرنا أن مدخل المرتبة للشخص هو المسيطر على الخدمة العامة في جميع مستويات الحكومة بالولايات المتحدة. وأن نظم المرتبة للشخص كانت بوجه عام محصورة في وزارة الخارجية، والخدمات العسكرية ووكالات مثل إدارة شئون قدامى المحاربين، مكتب الاستخبارات الفيدرالي (Fbi)، والوكالة المركزية للاستخبارات. وإنه على المستوى المحلي، تستخدم إدارات

الشرطة خاصةً نظام المرتبة للشخص أو شيئاً قريباً من ذلك يجمع بين المرتبة للشخص والنموذج القائم على الوظيفة.

وتقدم وزارة الخارجية للولايات المتحدة مثلاً جيداً لنسخة الولايات المتحدة من مدخل المرتبة للشخص (U.S. Department Of State, 2005) وحالياً، فإن تعداد العاملين بوزارة الخارجية ١٤,٥٠٠ موظف، ومن ضمنهم الذين بوزارة الخارجية العليا، وهم ضباط وزارة الخارجية والموظفون والسفراء. ويراعى داخل الخدمة التوجه نحو المستقبل الوظيفي لكل شخص بحيث يبدأ العمل بذات نقطة الالتحاق بالخدمة ثم يتدرج في ثلاث محطات هي: ضابط متمرن Junior Officer، ضابط مستديم Career Officer، ضابط أول بخدمة وزارة الخارجية Senior Foreign Service Officer أو ضابط أول دبلوماسي. ويشار للمبتدئين عند الدخول للخدمة إلى ضباط تحت التمرين ويكونون تحت التجربة. وعلى نقبض المدخل القائم على الوظيفة، فإن التخصصات الفنية ليس من المتوقع وجودها في الخطوة الأولى في سلم المستقبل الوظيفي، ولذلك فإن الضباط تحت التمرين يلتحقون بالمستقبل المهني بدون أي مهنة وظيفية أو تخصيص. ويتلقون تدريباً توجيهياً أساسياً في مركز التدريب القومي للشئون الخارجية (National Foreign Affairs Training Center) ولمدة سبعة أشهر تدريبية (معظم التدريب مهارات لفوية) وذلك قبل تكليفهم للعمل فيما وراء البحار، والتي تستمر من سنتين إلى أربع سنوات.

ويتم التركيز، داخل الخدمة، على مهارات عامة وإمكانات الاستمرار في التطور مع تحقيق تقدم ناجح عبر مختلف المراحل لخط المستقبل الوظيفي. ويخضع جميع الضباط تحت التمرين للمراجعة بغرض الاستمرار في الخدمة كضباط بوزارة الخارجية الذين بنظام المستقبل الوظيفي، وتتم مراجعتهم من قبل مجلس البراءة والخدمة بعد ٢٦ شهراً من دخولهم للخدمة، والمقياس الوحيد الذي يستخدم للخدمة المستديرة والبراءة هو أن يبرز الطالب بوضوح إمكانية أن يخدم بفعالية كضابط بوزارة الخارجية (FSO) على مدى مستقبل وظيفي عادي ويقوم المجلس بتقويم الطلبة في خمسة مجالات: المهارات العقلية، مهارات الاتصال الشخصي، القيادة، المهارات الإدارية، ومعرفة ملموسة بشكل كبير. ولأن المستقبل الوظيفي بوزارة الخارجية يركز بشكل واسع على الخبرة الوظيفية القياسية والمرونة، فإن الموظفين يكلفون تخصصاً بخبرة وظيفية أو يستمرون في خط أو سلك سير بالخدمة، ويتوقع منهم أن يمضوا معظم حياتهم الوظيفية للعمل في مجال التخصص الذي كلفوا به بداءة. ويوجد حالياً خمسة خطوط مهنية بالخدمة في وزارة الخارجية، هي:

- ضباط في سلك الإدارة يقومون بتنسيق العمليات المساعدة لسفارات وقنصليات الولايات المتحدة في العالم. ومهامهم متعددة، ويتضمن ذلك تعيين مواطنين أجانب، إدارة العمليات المالية، شراء المعدات والمواد.
- أولئك الذين يعملون في السلك القنصلي ولديهم وظيفتان أساسيتان. إنهم يصرفون التأشيرات لمواطني الأقطار الأجنبية الذين يرغبون في دخول الولايات المتحدة، ويقدمون خدمات خاصة للمواطنين الأمريكيين فيما وراء البحار.
- إذا كلفوا بالعمل في الخط المهني الاقتصادي، فإن (Fsos) تقدير ضباط الخارجية الأوائل للقضايا التجارية والاقتصادية يمتد من حقوق صيد الأسماك إلى آثار البيئة على التنمية الاقتصادية. ويؤسس ضباط الخدمة الخارجية اتصالات مهنية للحصول على معلومات عن أحوال الاقتصاد المحلي وتداعياته على التجارة الأمريكية وسياسات الاستثمار.
- إن الضباط في السلك السياسي يقومون بتقييم الدعم الخارجي لسياسات الولايات المتحدة ويقومون ببناء اتصالات على نطاق واسع مع مجموعات محلية ومنظمات لتقرير أوضاعهم حول السياسات المحلية والأجنبية في أقطار معينة.
- ضباط الخدمة الخارجية في السلك أو خط المهنة الدبلوماسي وهؤلاء يديرون مراجع ثقافية ومعلوماتية، ويشرحون تاريخ وقيم الولايات المتحدة للمستمعين الأجانب، ويشرحون ويمثلون السياسة الخارجية للولايات المتحدة وتبادل البرامج فيما وراء البحار والتي يكون الغرض منها بناء روابط مع مواطنين وزعماء في أمم أخرى.
- ويتلقى ضباط وزارة الخارجية بعد تثبتهم بالخدمة خبرة وظيفية إضافية متخصصة، وذلك أثناء مهامهم الأولى المتعددة وسوف يعملون خارج سلك وظائفهم، مع تطوير مستقبلهم الوظيفي، وأن وزارة الخارجية تشجعهم على اكتساب مهارات جديدة في أكثر من مجال وظيفي واحد بحيث يستطيعون تحقيق المعرفة والخبرة المتخصصة اللازمة للخدمة الفعالة في عدد من الأدوار. إن الأداء بكفاية في مستوى واحد ببساطة ليس كافياً؛ ذلك أن التطوير المتواصل والترقية بانتظام أمران مطلوبان في الخدمة. إن حيازة مهارات عريضة في السياسة والإدارة بالإضافة إلى خبرة متخصصة أمور ضرورية، ذلك أن الترقيات تتم بشكل تناهسي. وأن لكل مرتبة/ درجة قيداً زمنياً يشترط أن يترقى قبل «انقضائه الموظف» إلى المرتبة التالية. وأن الذين لا تتم ترقيتهم، عليهم ترك الخدمة. وتتم التوصيات بالترقية من قبل لجنة

اختيار وهي التي تراجع ملفات وتقييمات أداء جميع ضباط وزارة الخارجية (FSOS) في كل مرتبة/درجة الذين يستحقون الترقية. وتصدر اللجنة بعد هذه المراجعة كشفاً بأسماء الضباط الذين تمت التوصية بترقيتهم، على أساس الجدارة وإن السلك الوظيفي الأعلى لضباط وزارة الخارجية هو ضابط أول دبلوماسي (Senior Foreign Service)، وهم مجموعة صغيرة نسبياً (نحو ١,٠٠٠) وهم الذين يضعون وينظمون، وينسقون ويطبّقون سياسة الولايات المتحدة الخارجية. وهذه أكثر الوظائف مسئولية وحساسية في الخدمة. وأن الدخول إلى هذا المستوى من المسئولية والسلطة يخضع لمناقشة شديدة.

إن المبررات التي تؤيد استبدال نظم المرتبة للوظيفة Rank-In-Job بتلك التي تقوم على مفهوم المرتبة للشخص Rank-In-Person، تركز هذه المبررات في المداخل المؤخرة للموضوع، على المرونة، وقابلية التكيف، والتناغم مع هياكل إدارة شئون الموظفين اللامركزية. مثلاً، فقد قام مجلس حماية نظم الجدارة بالولايات المتحدة في عام ١٩٩١م، بتقييم يجذب نظام «المرتبة للشخص» المعدل الذي تستخدمه مصلحة شئون قدماء المحاربين (VA). وإن القانون الذي تعمل بموجبه إدارة شئون قدماء المحاربين (VA) (الفصل ٣٨) يضع منهجاً يتم بموجبه تقييم مؤهلات كل شخص في ضوء مقاييس الوكالة الموضوعية، وأن المرتبة/الدرجة تخصص للشخص على أساس مؤهلاته/مؤهلاتها الشخصية بصرف النظر عن الوظيفة المشغولة. واختلاف آخر من نموذج الفصل الخامس هو استخدام مجموعة من موظفي إدارة شئون قدماء المحاربين (VA) (لجان المستويات) في نفس المهن أو مهنة ذات صلة، تقوم هذه المجموعة بالتوصية بالمرتبة أو الدرجة التي ينبغي أن يتم فيها تسكين الشخص. إن مدخل إدارة شئون قدماء المحاربين (Veterans Administration) ليس بنظام المرتبة للشخص بالتمام؛ وذلك بسبب أن الوظيفة المشغولة غالباً ما تقرر مقدرة شاغلها للتأهل لمرتبة/درجة أعلى، وأن المراتب الثلاث العليا في التمريض، والمرتبات/الدرجات الأعلى بالنسبة للأطباء مخصصة بشكل حصري على أساس الوظيفة المشغولة (U.S.Merit System Protection Board, 1991, Pp17-18).

فرضاً أن دراسة إدارة شئون قدماء المحاربين (VA) حول نظام شئون الموظفين، فقد انتهى مجلس حماية نظام الجدارة (MSPB) في هذه الدراسة إلى تقديم بديل ممكن لبعض الوكالات والمهن التي تعمل تحت الفصل الخامس. وقد أشار تقرير المجلس (MSPB) بالتحديد إلى أن مديري إدارة شئون قدماء المحاربين (VA) يعتقدون أن الطريقة المستخدمة في تحديد مراتب/درجات الموظفين أكثر سهولة وإنصافاً.

وقد اقترح المجلس (مجلس حماية نظام الجدارة) (MSPB) في توصياته، أن أولئك الذين هم معنيون بإصلاح نظام الفصل الخامس يعتقدون أن استخدام لجان الزملاء Peer Panels جزءاً من عملية تحديد المرتبة والراتب بسبب أن ذلك الاستخدام يزيد من المرونة وأن من المحتمل أن تعكس اللجان إدراكاً ببيئة العمل الفعلية. وأشار المجلس أيضاً (MSPB) إلى التعويض الواسع من قبل إدارة شؤون قدماء المحاربين (VA) في مجال سلطات شؤون الموظفين إلى المديرين التنفيذيين إذ إنه يقدم نموذجاً ينبغي أن ينظر في تطبيقه بقية الإدارات الفيدرالية (ص ٤٥ - ٤٨).

وحدث في السنوات الأخيرة، دعم قوى لتطبيق مفهوم المرتبة للشخص بالنسبة للموظفين المهنيين والتفصيليين بالدرجات العليا. وأن الكادر العالي للمديرين التنفيذيين (Senior Executive Service)، بالحكومة الفيدرالية يعتبر مثلاً محدداً، وأن العديد من الولايات قد طبقت صورة من هذا الكادر (Ses) والذي بموجبه يخصص للمديرين في القمة مرتبة وراتب. وإن إمكانية تطبيق مبدأ المرتبة للشخص بالولايات المتحدة وذلك بالنسبة لمستوى الوظائف الوسطى والدنيا تبدو ضئيلة. وإن اعتراضاً رئيسياً لمثل هذه الإصلاحات هو أنها قد تؤدي إلى عودة الفوضى وعدم العدالة في الرواتب والتي كانت سائدة قبل التصديق على خطط تقويم الوظائف.

كما أن مشروعات التصنيف على أساس المرتبة للشخص كما هي مطبقة في أقطار أخرى قد تم الاعتراض عليها من قبل القانونيين بالولايات المتحدة على أساس عدم ديمقراطيتها كطريقة للتوظيف بأنظمة الخدمة المدنية بالولايات المتحدة والتي تؤدي إلى خلق نخبة إدارية قوية. وإن المقدرة النسبية لأداء العمل المخصص لوظيفة محددة، هو في نظم الجدارة بالولايات المتحدة من المفترض فيه أن يكون هو المقياس، وأن ما يبرر ذلك - أي المقدرة النسبية للأفراد - أنه هو المدخل الديمقراطي للتوظيف والذي وحده يمكن أن يعمل في إطار نظام المرتبة للوظيفة حيث يصمم ويدير النظام بطريقة جيدة، وإن نظم المرتبة للشخص، من الجانب الآخر، تميل إلى التركيز على الخلفيات التعليمية العمومية والمهارات الاجتماعية لأولئك الذين يسعون إلى سلك وظيفي يؤدي إلى وظائف بالمستويات العليا في الخدمة المدنية. وهذا دائماً ما يفيد دخول أعضاء من النخب الاجتماعية والاقتصادية إلى وظائف المستويات العليا لاسيما أولئك الذين درسوا في جامعات معينة. وهذه المجالات من السلك الوظيفي، من ناحية الممارسة، مجالات «مقفولة» للآخرين الذين من خلفيات اجتماعية وتعليمية مختلفة. وتعكس المستويات البيروقراطية بالخدمة

المدنية، تحت هذه الظروف، تعكس السلاسل الهرمية الكبرى للمجتمعات، بممثلين من الطبقة العليا في القمة. وبرغم وجود طرق لجعل الدخول والتقدم في نظم المستقبل الوظيفي القائم على المرتبة للشخص ديمقراطياً، إلا أن الأمريكيين تقليدياً ينظرون بمحسوبة إلى هؤلاء في معظم المجالات في البيروقراطية المدنية.

تجزئة نظام تصنيف الوظائف Fragmentation:

تعتبر تجزئة (تصنيف الوظائف) خياراً سياسياً يدعمه أولئك الذين يعتقدون أن نظاماً واحداً للتصنيف أو مفهوماً واحداً للتصنيف لا يمكن ببساطة أن يواجه بفعالية تحت كل الظروف احتياجات إدارة الموارد البشرية وإستراتيجيات رأس المال البشري بالنسبة لكل الوكالات العامة. وقد تم في الخدمة الفيدرالية، استبعاد أعداد كاملة وجزئية بالوكالات من المشروعات التوضيحية بالفصل الخامس وأيضاً من التعديلات المستمرة لممارسات التصنيف التقليدية والتي أشار إليها بعض المراقبين كدليل على الحاجة إلى تبني هذه النظم حتى تتناغم مع ظروف الوكالة (National Academy Of Public Administration, P.D.3, 1991) وبرغم أن ذلك ليس سياسة رسمية، فإن التجزئة تحدث بخطوات سريعة. ففي عام ٢٠٠٤م كان نحو ١,٧٥٠,٠٠٠ موظف فيدرالي مدني لوقت العمل الكامل، ونحو (٥٠٠,٠٠٠) لم يكونوا في الجدول العام (U.S. Office Of Personnel Management, 2004) وتوسع هذا الاتجاه مع تطوير نظم شؤون موظفين مستقلة لوزارة الدفاع ووزارة الأمن الداخلي Homeland Security.

إصلاح النظم القائمة Reforming Existing Systems:

ومن واقع الممارسة، فإن الجهود لمعالجة المشكلات التي أثارها نظم تقويم الوظائف المتعارفة وتصنيف الوظائف على كل مستويات الحكومة بالولايات المتحدة ركزت هذه النظم على: (١) زيادة مرونتها (٢) جعلها أكثر سهولة للمشرفين لكي يدرسوها ويستخدموها (٣) ربطها بطرق داعمة لجهود الوكالات في إدارة الموارد البشرية. وبإستثناء الكادر الإداري العالي (SES)، وعدد محدود من الوكالات فإن نماذج من المرتبة للشخص لم ترسخ بعد، ولم يصبح التفسير بعد نموذجاً للاختيار من قبل معظم الإدارات.

ويحتمل أن تكون اتجاهات الإصلاح الكبيرة هي لا مركزية سلطات التصنيف وتحويلها إلى الوكالات ومستوياتها الأقل، وإعادة هيكلة خطط التصنيف من خلال

توسيع مدى المراتب. وقد كانت الفكرة المحورية لمعظم مقترحات الإصلاح الحاجة إلى جعل نظم تقويم الوظائف ذات مرونة واستجابة للظروف والاحتياجات الإدارية والتعليمية وأن أحد عناصر المرونة تم دعمه حديثاً بالكثير من المديرين الحكوميين مثل إزالة الكثير من المجموعات النوعية للوظائف الضيقة واستبدالها بعدد قليل نسبياً من الفئات المهنية ومستويات المراتب/الدرجات. إن التعريف الضيق والعدد الكبير من المجموعات القومية أو المراتب غالباً ما تعمل على تحديد تصرف الإدارة لتعديل مهام الوظائف وفئات الرواتب دون الحاجة إلى وظائف بحاجة إعادة التصنيف من قبل محلي شئون الموظفين. وإن هياكل راتب الدرجة العريض تجعل من السهل على المديرين أن يصمموا ويعملوا على ربط الوظائف حول عمليات العمل. كما أن هذه الهياكل تجعل الاستقطاب سهلاً على أساس المهن والتخطيط للمستقبل الوظيفي، كما تجعل انتقال الأفراد من وظيفة لأخرى بالمنظمة أقل تعقيداً، ويساند الجهود لإدارة الراتب بطرق تستهدف مكافأة الأداء بطريقة ذات مغزى وتقر بالفروقات في المهارات والقدرات.

إن شعبية المدى الكبير من قبل المديرين الحكوميين تتضح بالفترات التي تظهر فيها كموضوع محوري في المشاريع التوضيحية (البيان بالعمل) التي تصمم لاختبار مداخل ومبادرات جديدة لإدارة شئون الموظفين بالحكومة الفيدرالية. وإن هذه المشروعات التوضيحية والتي فُوض بها في الفصل السادس من تشريع إصلاح الخدمة المدنية لسنة ١٩٧٨م (CSRA)، وتمت المصادقة عليها من قبل مكتب إدارة شئون الموظفين (OPM)، كانت في الغالب تتضمن عنصر التمديد العريض Broadbanding Component. وإن أول تجربة من هذا النوع هي مشروع البحيرة المعروف باسم إيضاح بحيرة الصين (NAVYS China Lake Demonstration Project)، والذي تم التصديق على تطبيقه من قبل مكتب شئون الموظفين (OPM) في عام ١٩٨٠م وتم تمديده لمدة غير محددة حتى أصبح دائماً عن طريق التشريع في عام ١٩٩٤م. وإن ظاهرة رئيسية لهذا المشروع هي تقويم وظائف بسيطة ونظام مراتب/درجات رواتب جمعت مراتب/درجات الجدول العام في مدى أو نطاق عريض قليل للرواتب. وسمح للمديرين، بموجب إصلاحات بحيرة الصين China Lake Reforms أن يزدوا من رقابتهم أو تحكمهم على تصنيف الوظائف، والرواتب، وأمور أخرى في شئون الموظفين (Nigro And Clayton, 1984) وقام مكتب إدارة شئون الموظفين (OPM) بسلسلة من التقييمات على هذا المشروع طوال عقد من الزمان، وانتهى المكتب إلى تحقيق نجاح من حيث تحسينه لإدارة

شئون الموظفين في معامل الأبحاث والتطوير (التي غطتها الدراسة) وبمعنى أدق، إن إجراءات تفويض التصنيف ذات البساطة، قلّت من الوقت اللازم لإكمال نشاطات التصنيف كما أنها خفضت من الصراعات بين أخصائي شئون الموظفين والمديرين. وبحسب تقويم مكتب إدارة شئون الموظفين (OPM): «أجري تحسين في الاستقطاب والمحافظة على الموظفين، والتقليل من ترك الخدمة بالنسبة لذوي الأداء العالي وترك الخدمة من قبل ذوي الأداء الضعيف. وأن السلطة الإشرافية المتطورة على التصنيف، والراتب، والتوظيف ازدادت، كما ارتفع رضا الموظفين بالراتب وإدارة الأداء» (U.S. Office Of Personnel Management, 1998, P. 2).

وعلى كل، يجب ملاحظة أنه كانت هناك عدة إصلاحات بجانب تمديد المدى في بحيرة الصين China Lake بما في ذلك عملية تقويم أداء جديدة لنظام الراتب على أساس الأداء، ومستويات أعلى للرواتب من تلك التي في مواقع التحكم/الرقابة، لذلك فإنه من غير الممكن معرفة وتحديد التغييرات التي قد أدت إلى أي تحسين ملموس قد تم تحقيقه. ومع ذلك، وحسب تعليق مكتب إدارة شئون الموظفين (OPM)، كما يتضح من بحيرة الصين، فإن التمديد العريض للمرتبة غالباً ما ينظر إليه على أنه طريقة مفيدة لتوسيع سلطة المديرين التنفيذيين. إن تمكين المديرين لاستخدام عملية تصنيف الوظائف كأداة لإدارة الموارد البشرية يفترض أن يقلل إجمالاً تكلفة إدارة تقويم الوظائف وخطة التصنيف وذلك بتبسيط العملية والإسراع فيها، وهذا أيضاً قد يوفر الكثير من جداول مصلحة شئون الموظفين المركزية الروتينية الخاصة بنشاطات التصنيف التي يجب القيام بها قبل أن يستجيب أخصائيو شئون الموظفين لاحتياجات المنظمة من تطوير الموارد البشرية والإدارة. وبالطبع، يجب القيام بجهود للتأكد أن مبادئ العدالة والمساواة قد تم اتباعها، وكما يحدث دائماً، أن ذلك يتطلب بعض الإجراءات المركزية للنظر في الخروقات أو الأخطاء.

قضايا خاصة بالرواتب في الخدمة العامة Issues Regarding Pay In The Public Service

إن القضايا ذات الصلة برواتب الموظفين العموميين (الحكوميين) دائماً تطلق شرارة انتباه الرأي العام (الجمهور) والخلاف السياسي. وكما رأينا، فإن كثيراً من أوجه تحديد الراتب وإدارة الخطة هما عمل فني. ونحن هنا، سوف نركز على قضايا السياسة العامة، واهتمامات الإدارة، والجهود لتحسين فعالية نظم الرواتب في القطاع

العام. وينبغي التذكر أيضاً أن الراتب جزء واحد فقط من جملة التعويض التي يستخدمها المخدمون الحكوميون، وتشمل هذه الحزم المزايا مثل الرعاية الصحية وخطط التقاعد التي قد تعادل ٢٥٪ أو أكثر من راتب الموظف، لذلك فإن مناقشة الراتب التالية ينبغي إدراكها في هذا الإطار.

ويمكن لقضايا السياسة والجدل السياسي الذي يتعلق بأجور ورواتب موظفي الخدمة المدنية أن يثير كثيراً من اهتمام الرأي العام/الجمهور وقد يغضب دافع الضرائب حين يعلم أنها تبدو فئات رواتب تميل إلى المبالغة، ومزايا أكثر من سخية، ولا سيما إذا كانوا أقل ارتياحاً من الأداء الحكومي. إن الإعلام المحلي، بالطبع، يقظ دائماً للفضائح التي ينخرط فيها الموظفون العموميون الذين يتقاضون رواتب أكثر مما يستحقون فضلاً عن كونهم لا يؤدون عملاً بالقدر الكافي. وإن انطباع الرأي العام الإجمالي هو أن رواتب الموظفين العموميين، على أسوأ الأحوال جيدة وأن لديهم وظائف يتوافر فيها الأمن الوظيفي بشدة.

إن رواتب القطاع العام في جوانب مهمة هي نتاج سياسي. ويتم الدفع لمعظم الموظفين العموميين من الاعتمادات الناتجة عن إيرادات الضرائب والتي تمت الموافقة عليها من قبل السلطة التشريعية. وإن نسبة كبيرة من مجموع تعويض الموظفين العموميين سوف يجيء من هذه الموارد، وحتى خلال الأوقات التي تتنامى فيها الإيرادات، ومن ذلك ميزانيات الموظفين. وإن أمام صناع السياسة خيارات محدودة حيث يجب عليهم أن يركزوا على التكلفة المتعلقة بالموظفين حين يكون من الضروري خفض المصروفات أو عند تقليص النمو. وإن معدلات الرواتب وسياسات التعويضات الأخرى تصبح دائماً قضايا مادام السياسيون والجماعات صاحبة المصلحة Interest Groups يناورون في كسب تأييد الرأي العام وأصوات الناخبين.

وإضافة إلى ذلك، فإن الراتب يعتبر غالباً قضية رئيسية في المساومات الجماعية حيث تكون مثل هذه المفاوضات مسموحاً بها. ويطلب مفاوضو الاتحادات أكثر في حين أن ردة الفعل من الإدارة أن الأحوال والمطالب المالية على الموارد القائمة تتطلب زيادات طفيفة أو ربما تخفيضاً. إن الموظفين العموميين يصوتون كما أنهم ينضمون إلى منظمات تساند المرشحين لمناصب انتخابية وتناور الهيئات التشريعية لمزايا أفضل ورواتب أعلى. إن دعم زيادة الرواتب غالباً ما تكون فيه مخاطرة سياسية. وأن الدخول في التزامات على المدى الطويل، تؤدي في نهاية الأمر إلى تكلفة أكبر لخطط المعاش والمزايا الأخرى قد يكون ذلك أمراً أكثر سهولة. وإن التحسينات في خطط

المعاش والتي هي من صلاحيات الهيئة التشريعية والتي قد تكون «ادفع وأنت سائر في الطريق» Pay-As-You-Go والتزامات مالية أخرى لحزمة تمويزات الموظف تتسبب في قلق الخبراء في المالية العامة وأن آخرين ممن يتساءلون من أين يمكن أن تجيء الأموال اللازمة لمقابلة هذه الالتزامات المستقبلية (Kearney, 2003).

وكما تمت الإشارة إليه في الفصل الثالث، قد يواجه المخدمون الحكوميون مشكلات جادة في الاستقطاب، والاحتفاظ بالموظفين في الخدمة، وفي التحفيز حيث تؤدي هذه المشكلات على الأقل جزئياً إلى عدم مقدرة مزمنة لتقديم رواتب تنافسية حقاً. وإن الاستجابة، في بعض الحالات كانت إيجاد عدة خطط رواتب داخل ذات الحكومة لمعالجة مشكلات خاصة على أساس كل حالة بحالتها. وإن هذا المدخل غالباً، يقاوم من أولئك الذين يؤمنون بالمحافظة على وحدة القياس والمساواة الداخلية والتي هي صفة ملازمة للتصنيف وخطط الراتب في نظم الجدارة التقليدية.

وقد أشار كل من تشارلس ليفين وروزلين كليمان (Charles Levine And Rosslyn Kleeman) في تقريرهما عام ١٩٨٦م حول وضع الخدمة المدنية الذي قدم للمعهد الوطني للإدارة العامة (NAPA): إلى الدعم المتزايد للمقترحات التي يكون لها تأثير على تمزيق أو تشتت الخدمة المدنية إلى عدة جداول وقواعد مستقلة في مجال الرواتب (Levine And Kleeman, 1984, P. 30) وتثير التجزئة المستمرة التهديد أن يكون ذلك هو النمط السائد (الموضحة) وأن التفاوت في الرواتب بين المهن والوكالات سوف يثبط كل الجهود للمحافظة على العدالة والمساواة (في الرواتب). وأخيراً، وبحسب حكم (ليفين) وكليمان (Levine And Kleeman)، فإن ذلك يهدد الفكرة نفسها لخدمة فيدرالية، وبالتالي، يستبدل ذلك بعدد من نظم الخدمة المدنية. وأن تمزيق النظام الفيدرالي منذ ١٩٨٦م استمر وبحلول عام ٢٠٠٤م كانت هناك حرقاً مجموعات (رزم) من خطط رواتب الوكالة وفئات الرواتب (U.S. Office Of Personnel Management, 2005) وإن القيم السائدة في الولايات المتحدة هي أن الحكومة ينبغي أن يكون لديها فئات رواتب يمكن مقارنتها بتلك التي بالقطاع الخاص للوظائف المماثلة وفي أسواق العمل المماثلة، أي بمعنى، أن يدفعوا الفئة السائدة (من الراتب). ويعتبر هذا تغييراً من السابق حين كان الافتراض العام هو أن الموظفين العموميين، وخاصة ذوي الياقة البيضاء، ينبغي أن يتوقعوا رواتب أقل من رصافتهم بالقطاع الخاص. وأن الدعوة في ذلك الوقت كانت بما أن الموظفين العموميين يتمتعون بالأمن الوظيفي بدرجة كبيرة وكذلك بمزايا عالية، فإنهم ينبغي أن يتوقعوا شيك رواتب أقل. وإن دفع الأجور

السائدة (في أسواق عمل محددة) للعمال ذوي الياقة الزرقاء، على كل حال، لها تاريخ طويل بالخدمة الفيدرالية يعود إلى عام ١٨٦٢م. وخلال الفترة الأولى من الحرب الأهلية ما بين (١٨٦١-١٨٦٥م)، حين كان الجانب الفيدرالي يصارع لبناء قوة بحرية تستطيع قطع التجارة البحرية للكونفيدراليين مع أوروبا، أجاز الكونجرس قانوناً وجه بموجبه مصلحة البحرية Navy Department مع فئات الرواتب السائدة في أحواض بناء السفن، واليوم، فإن كثيراً من حكومات الولايات والمحليات تستخدم أيضاً معيار الفئات السائدة بالنسبة لرواتب ذوي الياقة الزرقاء.

ويحاول المخدمون الحكوميون عند تطبيقهم لمبدأ الفئات السائدة أو المقارنة، استغلال معلومات تولدت بتفاعل العرض والطلب في سوق العمل. ويتم إجراء مسوحات الفئات السائدة لوضع فئات رواتب للوظائف القياسية أو لوظائف يمكن مقارنتها على صعيد المنظمة وقطاعات الاستخدام. وتسكن هذه الوظائف بعد ذلك في هيكل درجات رواتب تقوم على متوسط فئات الرواتب التنافسية. وتضع الإدارة، بعد مراجعة هذا الهيكل جميع الوظائف المتبقية في هذا الهيكل على أساس قيمتها النسبية للوظائف القياسية.

وتسمح الفئات السائدة أو مدخل تقييم تسعيرة السوق من ناحية نظرية، للمخدمين الحكوميين بناء موازين للرواتب من شأنها تمكينهم من حيازة والاحتفاظ بالموارد البشرية اللازمة دون دفع رواتب أكثر مما تستدعي الحاجة. وبرغم أن الطرق المستخدمة لإجراء وتفسير مسوحات الراتب السائد قد تكون معقدة، إلا أن المنطق وراء ذلك واضح تماماً: وهو تحديد ودفع السعر الساري في السوق لمجموعة بذاتها من المعرفة، والمهارات والقدرات (KSAS).

وبرغم الرغبة في دفع الرواتب السائدة باعتبارها سياسة عامة تلقى دعماً على نطاق واسع، إلا أن هناك قضايا لا بد من مواجهتها. مثلاً، إن فئات الرواتب السائدة يفترض أنها نتاج لسوق عمل مفتوح تنافسي. وقد يكون لها الأثر، على كل حال، لاستدامة عدم الإنصاف القائم لفترة طويلة وأنماط التمييز الاقتصادي المتأصل في المجتمع، مثل أولئك الذين نتج عنهم تدني فئات الرواتب السائدة للنساء. وسوف نناقش لاحقاً في هذا الفصل القيم المقارنة، والتي صممت لتأسيس مساواة الرواتب للنساء.

ومجموعة أخرى من القضايا ذات صلة قوية تتركز حول الدرجة التي تستخدم

فيها الطرق لإجراء مسوحات الفئة السائدة ومدى تأثرها بجمهور أصحاب المصلحة الحقيقية Stakeholders لتحريف مخرجاتها (النتائج). مثلاً، هل ينحصر المسح للمناطق الحضرية، في الولاية، الإقليم، أو الأمة بكاملها؟ هل يشمل المسح منظمات حكومية أخرى خيرية؟ إن الممرضات في المستشفيات العامة عانين تاريخياً بسبب أن هذه المؤسسات تقوم بمسوحات لبعضها البعض بشكل روتيني، وبذلك تحافظ لسنوات على الرواتب على مستويات عندليب فلورنس (Florence Nightingale). هل المزايا والأشياء غير الملموسة تدخل في عوامل التسوية؟ وإن كان الأمر كذلك، فإن خطط معاشات سخية نسبياً (وهي تعويضات مؤجلة) يمكن استخدامها لتبرير المحافظة على الأجور في مستوى متدنٍ. ما القاعدة التي ينبغي استخدامها لوضع مقارنة بين المنظمات؟ هل العمل في إدارة شرطة صغيرة مثل العمل في إدارة حضرية بمدينة كبيرة؟ كيف يمكن التعامل مع الوظائف التي ليس لمهامها مثل في القطاع الخاص؟ وإن كلاً من المديرين الحكوميين، والمديرين التنفيذيين، والمشرعين، ومنظمات الموظفين، واتحادات دافعي الضرائب كل هؤلاء ضمن المجموعات التي تسعى بهمة لتكون تلك القرارات الحرجة في مصلحتها. إن سياسات الفئات السائدة قوية تماماً ولها علاقة شديدة بما يبدو من الأعداد الموضوعية التي تنتج عن المسوحات فيما يخص الرواتب السائدة، وبالإضافة إلى ذلك، فإن تثبيت وتحديد الفئة السائدة لوظيفة بذاتها لا يؤكد أنه سوف يخصص لها الراتب في سوق العمل أو ما يدفع لها بالفعل. وإنه بالنسبة للمخمدين الحكوميين فإن المناخ السياسي حتماً له أثر رئيسي في كيفية استخدام المعلومات حول الفئات السائدة (أو عدم استخدامها) وذلك من قبل الهيئات التشريعية والرؤساء التنفيذيين Chief Executives وقد تمت ترجمة هذه الحقيقة في الغالب إلى تردد عام لصرف الأموال اللازمة لتحقيق والمحافظة على الفئات السائدة بالنسبة لعدد كبير من وظائف القطاع العام، ولاسيما أولئك الذين في المستويات العليا بالخدمة المدنية. وقد تضطر الولايات والمحليات للاختيار بين المقارنة والتمويل الكافي لبرامج مهمة متنوعة في دوائر قوية وذات تحدٍ. وإن المشرع، حين يعتمد تغييرات في قاعدة الرواتب، فإن المشرعين يميلون أن يكونوا أكثر سخاءً مع أولئك الذين هم في المراتب الدنيا. وإن الموظفين بالمستويات الدنيا هم الكثرة الغالبة، ومن المحتمل أن يكونوا قادرين على ممارسة ضغط سياسي قوي. أما الموظفون الإداريون والمديرون التنفيذيون، من الجانب الآخر، فإنهم عادة ليس لهم نفوذ أو تأثير في العملية الانتخابية. هذا وإن المشرعين والجمهور الذي له حق التصويت، من المحتمل أن يكونوا أكثر استجابة لعهد من يخسرون وذلك فيما يبدو أنه راتب عال نسبياً في المستويات

العليا للبيروقراطية غير المنتخبة. وأخيراً، فإن أجور الموظفين غير المديرين قد يتم تحديدها في كثير من الإدارات عن طريق المساومات الجماعية إذ ليس للمديرين اتحادات تمثل مصالحهم.

وإن الراتب الذي يعتمد الكونجرس، على مستوى الحكومة الفيدرالية، وضع تقليدياً لسقف أعلى للرواتب في الجهاز التنفيذي بسبب أن المشرعين قاوموا الدفع للموظفين المدنيين أكثر مما يعملون أو مما يستحق عملهم. وعموماً، فإن شيك الدفع من قبل المشرع يزداد بدرجة بطيئة (الزيادة المتدرجة) بسبب أن "العواصف النارية" والسياسية التي تسبب تلك التعديلات الضخمة التي تتسبب في إشعالها. ولا شك أن الحكومة الفيدرالية ليست استثناء من ذلك. وإن ذلك يرفع ببطء سقف الرواتب الفيدرالية سوية مع رفض رئاسي (رئيس الجمهورية) للتوصية بالزيادة على مستوى النظام بما يمكن من تحقيق المقارنة، والتي تسببت أحياناً في فجوة بسيطة بين رواتب الحكومة الفيدرالية والقطاع الخاص وذلك بالنسبة لفئات الوظائف والمهن التي يصعب استقطاب الأفراد لها خصوصاً تلك الوظائف التي بالمراتب العليا.

وقد عانت الحكومات على جميع المستويات من مشكلات الضغط على الرواتب. وجاء الضغط على الرواتب نتيجة لسياسات تتمثل في وضع سقف للرواتب العليا ومشكلات مثل زحف المراتب/الدرجات Grade Creep. وإن الأثر المتبقي للضغط هو فلتحة أو تمديد أفقي لهيكل رواتب المنظمة، بحيث يتم تدريجياً سد الفجوة بين رواتب أعلى الوظائف وأدناها. وعليه، وبمرور الوقت فإن الضغط على الراتب يثبط الجهود لوضع فروقات ذات مغزى في الرواتب على أساس مسؤوليات ومؤهلات الوظيفة. وإنه من المستحيل دفع فئات أو معدلات الرواتب السائدة، ويجعل هذا الوضع من الصعوبة استقطاب والمحافظة على موظفين إداريين وفنيين ذوي تأهيل عالي بمقدورهم التحكم في رواتب أعلى للعمل الذي يؤدونه من حكومات أخرى من إدارة الأعمال الخاصة.

التطورات الحديثة في الخدمة الفيدرالية Recent Developments In The Federal Service

في عقد الثمانينيات ١٩٨٠، بالإضافة إلى تهاوي المقارنة التي تسبب فيها تردد رئاسة الجمهورية في التوصية بزيادات في الراتب بما يواكب خطوات القطاع الخاص، فإن مقدرة الحكومية الفيدرالية المنافسة في أسواق عمل محددة أو مواقع قد فُوضت نتيجة اعتماد واشنطن على المتوسطات القومية National Averages لتقرير الفئات

السائدة. وتفاوتت معدلات رواتب القطاع الخاص بشكل كبير على صعيد المحليات، والأقاليم، وأسواق العمل. ففي سان فرانسيسكو، مثلاً، فقد أوضح مكتب مسح إحصاءات العمال في عام ١٩٨٨، أن سكرتيراً بالقطاع الخاص يتقاضى ٦٠٪ أعلى من شخص يقدم نفس نوع العمل في اسكرانتون (Scranton) في بنسلفانيا، لكن الراتب الفيدرالي كان مماثلاً في كلا البلدين (سان فرانسيسكو واسكرانتون). وتدفع الحكومة الفيدرالية في بعض الأماكن أكثر من القطاع الخاص، لكن القطاع الخاص يدفع أكثر من الحكومة الفيدرالية في نحو (٩٠٪) من الحالات، وإن القطاع الخاص في كثير من المناطق الإحصائية الحضرية (Msas) يتمتع بمزايا رواتب تنافسية تزيد كثيراً على ٢٠٪ (U.S. General Accounting Office, 1990, P.P. 5-17).

وكان تقديم الرواتب الخاصة الطريقة الوحيدة للحكومة الفيدرالية قبل عام ١٩٩٠م، لتغيير الجدول العام للرواتب بحسب المحليات/المناطق بالنسبة لبعض المهن. وعلى مكتب إدارة شئون الموظفين اعتماد طلبات الوكالة لمعدلات الرواتب الخاصة القائمة على حل مشكلات الاستقطاب، والمحافظة على الموظفين، تلك المشكلات التي نشأت بسبب ارتفاع رواتب القطاع الخاص أو لأسباب أخرى. وواجب على الوكالات التي تتقدم بطلبات الزيادة أن تؤكد أن لديها الاعتمادات اللازمة لدفع معدلات رواتب أعلى ضمن حدود ميزانيتهم القائمة. وبحلول عام ١٩٩٠م، كان نحو (١٢٪) من الجدول العام (Gs) (١٩٠,٠٠٠) موظف يتقاضون فئات رواتب خاصة، وأن مشكلات حادة في عدد من الوكالات مثل مكتب التحقيقات الفيدرالية (رفضت الوكالات النقل لأماكن مثل مدينة نيويورك، والتي لا يستطيعون أن يكونوا فيها في مستوى معقول من المعيشة) هذه المشكلات تلقي الضوء على الحاجة إلى إصلاح عام للنظام (Shoop, 1990).

قانون ١٩٩٠ بشأن مقارنة رواتب الموظفين الفيدراليين The Federal Employees Pay Comparability Act Of 1995

لقد أصبحت سياسات رواتب الموظفين الفيدراليين ذوي الياقة البيضاء خلال الـ ١٥ سنة الماضية ذات توجه نحو الإدارة والمرونة. وإن المنطق الموجه للنظام قد تحول إلى حد كبير من المساواة والثبات (عدم التذبذب) إلى تسهيل المنافسة والاستجابة لاحتياجات الإدارة من الموارد البشرية. وإنه بعد النظر في عدة بدائل أجاز الكونجرس ووقع الرئيس بوش (Bush) على قانون مقارنة رواتب الموظفين الفيدراليين

(Fepca) (Federal Employees Pay Comparability Act) في أواخر عام ١٩٩٠م. وهذا التشريع مثل معظم الإصلاحات حل وسط أو تسوية بين أولئك الذي يؤيدون إصلاحات شاملة ونشاطات تصمم للوصول بسرعة (لرواتب يمكن مقارنتها) وأولئك الذين يفضلون تعديلات متدرجة ومتابعة لصيقة للنتائج على الميزانية. واحتفظ الرئيس بالسلطة المطلقة لتغيير التوصيات حول الرواتب. كما أن السلطة التنفيذية فوضت صلاحيات أكثر للتصرف في أمور إدارة الرواتب. وتم تكوين مجلس الرواتب الفيدرالي (Federal Salary Council) من تسعة أعضاء (ثلاثة خبراء محايدين وستة ممثلين لمنظمات الموظفين) ومهمة المجلس هي تقديم المشورة للرئيس في أمور رواتب المحلية. وقد وضع القانون أربعة مبادئ إرشادية لتحديد الراتب تحت الجدول العام (Gs): (١) ينبغي أن يكون الراتب المتساوي للعمل إلى حد كبير داخل كل منطقة راتب المحلية (٢) المحافظة على التمييز في الراتب، في كل منطقة راتب محلي، ويتم التمييز على أساس العمل والتميز في الأداء (٣) ينبغي أن يكون الراتب الفيدرالي كاملاً للمقارنة مع غير الراتب الفيدرالي، أكثر منه فقط مع القطاع الخاص، فئات الراتب لذات مستوى العمل (٤) وينبغي إزالة أي مفارقات تماماً في الرواتب الحالية بين رواتب الموظفين الفيدراليين وغيرهم.

وإن الشروط الرئيسية لقانون مقارنة رواتب الموظفين الفيدراليين لعام ١٩٩١م (Fepca) تم تصميمها بوضوح للسماح بقدر أكبر من المرونة بما يلي:

- وضع قاعدة وإجراءات يتم بموجبها التخفيف من المفارقات في الرواتب، وذلك بزيادة مقارنة التعديلات التي تقوم على الظروف المحلية في النظام بكامله وذلك بزيادات تقوم على قاعدة رواتب الجدول العام (Gs).
- توفير سلطات حول الرواتب خاصة بمساعدة الوكالات لشغل الوظائف الحرجة التي ظلت شاغرة بسبب عدم المقدرة على المنافسة بنجاح في سوق العمل.
- السماح بإنشاء نظم رواتب خاصة بالمهن لكي توجد لها حاجة إلى تحقيق المقارنة.
- الموافقة على التعويض على مستوى الوكالات لقرارات الرواتب القائمة على كل حالة بحالها بالنسبة للعديد من تلك الحالات، وبذلك يمكن توفير الدعم التشريعي للمكافآت المالية لمرة واحدة أو رواتب متنوعة خاصة بترتيبات الأداء الموجهة نحو احتياجات وظروف الوكالة.
- وظاهرة أخرى ملموسة هي مسح حديث قام به مكتب إحصاءات العمال، ويدخل

في ذلك الوظائف غير الفيدرالية في الوكالات الولائية والمحلية وغير الربحية. ويوجه نقد رئيسي للطريقة التي استخدمها مكتب شئون الموظفين (OPM) ومكتب إحصاءات العمال (Bls) (Bureau Of Labor Statistics) لتقرير معدلات المقارنة لذوي الياقة البيضاء، كان النقد بسبب فشلهم في ضم وظائف في حكومات الولاية والمحلية وفي المنظمات غير الربحية. وقد استجاب قانون مقارنة رواتب الموظفين الفيدراليين (Fepca) لهذه الاهتمامات وذلك بتحديد قيام الرئيس بإعداد تقرير يقارن فيه الرواتب تحت الجدول العام (Gs) مع العمال غير الفيدراليين الذين في ذات المستوى من العمل داخل كل محلية رواتب (Pay Locality)، وقد استبعد الكونجرس في قانون ١٩٦٢م الخاص بإصلاح الرواتب الفيدرالية المقارنات مع وظائف في حكومات الولاية والمحلية لقناعتهم في ذلك الوقت أن بيانات الرواتب من هذا القطاع من القوى العاملة (كانوا في ذلك الوقت نحو ٦ ملايين) سيكون خارج المقارنة من بيانات مؤسسات إدارة الأعمال الخاصة. وبحلول عام ١٩٩٠م ارتفع الاستخدام على مستوى الولايات والمحليات إلى أكثر من الضعف ولم يعد هذا المنطق مناسباً. وبخاصة بسبب أنواع معينة من الوظائف لم يتم إدراجها في المسح الأول وأصبحت كثيرة على مستوى حكومة الولاية والمحلية (مثلاً، الممرضات، ضباط الشرطة، رجال المطافي، وموظفو الخدمة الاجتماعية). وكمثال للسياسة حول مسوحات الراتب السائد بسبب أن الراتب غالباً ما يكون أقل في حكومات ولاية ومحلية صغيرتين وأن الاتحادات التي تمثل الموظفين الفيدراليين قد اعترضت بقوة على ضم هؤلاء (الولاية والمحلية الصغيرتين) في مسوحات الراتب السائد. ووجهة نظر الإدارة بالطبع هي أنه ينبغي أن يضموا إلى المسح.

وكان أثر تشريع ١٩٩٠م على الرواتب الفيدرالية كبيراً، ويوجد حالياً اختلاف وتنوع في خطط الرواتب، برغم أن الموظفين الذين يعملون لوقت الدوام أو العمل الكامل لا يزالون تحت تغطية الجدول العام (Gs). وبحلول عام ٢٠٠٤م، فإن ١٨٪ من الموظفين الفيدراليين الذين يعملون دواماً كاملاً لم يكونوا تحت أي من الجدول العام لذوي الياقة البيضاء أو نظام ذوي الياقة الزرقاء. وإضافة إلى ذلك، أن شروط رواتب المحلية في القانون قد حسنت بمعنى كبير مقدرة الحكومة الفيدرالية في المنافسة في المناطق التي تكون فيها تكاليف المعيشة عالية. كما أنها سمحت بمرونة أكبر فيما يخص المجموعات المهنية ووظائف عليا أخرى. هذا، وإن قانون مقارنة رواتب الموظفين الفيدراليين (Fepca) يتطلب ليس فحسب تعديلاً سنوياً في الجدول العام (Gs) بل يطالب كذلك بتعديل ثاني يختلف بحسب المحلية الجغرافية». وإضافة للجدول

العام (Gs) فقد تم توسيع دائرة تعديلات راتب المحلية لعدة خطط أخرى للراتب، ومن ذلك العلميون Scientific والمهنيون، والإدارة العليا والدبلوماسيون في المراتب العليا والكادر الإداري العالي (Ses) وقد تمت الموافقة أيضاً على تعديلات في الراتب لأسباب جغرافية بالنسبة للضباط منفذي القانون في عدة مناطق حضرية كبيرة.

رواتب ذوي الياقة الزرقاء الفيدراليين Federal Blue Collar Pay:

لم تكن هناك سياسة شاملة قبل عام ١٩٦٨م لتحديد رواتب أصحاب المهن والحرفيين. وقد تدفع الوكالات الفيدرالية في بعض المناطق المحلية معدلات متفاوتة للمهن نفسها. وتم تصحيح هذا الوضع في عام ١٩٦٨م حين طبقت لجنة الخدمة المدنية للولايات المتحدة نظم تنسيق الأجور الفيدرالي (Coordinated Federal Wage System (Cfws) وقد وفر هذا النظام مجموعة عامة من السياسات والإجراءات التشغيلية تغطي هيكل المراتب/الدرجات، والمقاييس الحرفية وتغطية المسوحات، ومشاركة المنظمات العمالية، وأمور أخرى. وسن الكونجرس في عام ١٩٧٢م المظاهر الرئيسية لنظام تنسيق الأجور الفيدرالي (Cfws) في قانون (الفصل الخامس من دستور الولايات المتحدة). وقد انخفض في السنوات الأخيرة عدد العمال الفيدراليين في هذا النظام، فقد كان العدد في عام ٢٠٠٤م نحو (١٨٤,٠٠٠) أو (١٠٪) وقد تسبب في هذا الانخفاض في الغالب الأعم اللجوء من قبل الإدارة إلى الموارد الفيدرالية المنافسة أو إلى مقاولي عمل ذوي الياقة الزرقاء بالقطاع الخاص.

وقد حدّد مكتب إدارة شئون الموظفين (Opm) بموجب قانون ١٩٧٢م مقاييس قومية موحدة لتحديد مراتب/درجات الوظائف، وحدّد كذلك قاعدة تمشي بمقتضاها الوكالات حين يعرفون مجالات الأجور، ويصممون مسوحات للأجور، ويضعون جداول للأجور. ورغم أن الوكالات لا تتفاوض رسمياً حول أجور ذوي الياقة الزرقاء، فإن نظام الأجور الفيدرالي (Fws) يسمح بتأثير أو تدخل من قبل النقابة في جميع مراحل العملية. ويتم إجراء مسوحات الأجور المحلية من قبل الوكالات الكبيرة أو ذات الريادة - أي تلك التي لديها أعداد كبيرة من وظائف ذوي الياقة الزرقاء بالمنطقة، وهي عادة ما تكون وزارة الدفاع (Dept. Of Defense). ولدى كل وكالة كبيرة «لجنة للأجور» تتكون من اثنين من الإدارة، واثنين من النقابة، ورئيس يتم تعيينه من قبل الوكالة الكبيرة/أو ذات القيادة. وتقوم اللجنة بتقديم النصح إلى الوكالة الكبيرة في كيفية تصميم المسوحات المحلية، وتفسير نتائج المسوحات، ووضع الجداول للأجور المحلية.

وأخيراً، فإن النقابات وكذا الإدارة يمثلان في لجان مسوحات الأجور المحلية التي تشرف على مسار المسوحات المحلية. وبرغم أنه ليس للرئيس سلطة لتحديد تعديلات فئات للأجور تحت نظام الأجور الفيدرالي (Fws)، فإن الكونجرس قد فرض حدوداً مناسبة حصرت التعديلات في أجور ذوي الياقة الزرقاء إلى تلك التي منحت لذوي الياقة البيضاء بالجدول العام (Gs).

ممارسات الراتب في حكومات الولاية والمحلية Pay Practices In State And Local Government

تبلغ تكلفة كشوفات الرواتب في حكومات الولاية والمحلية أكثر من ٥٠٪ من مصروفاتها. وتشير البحوث في الرواتب بالحكومات الولائية والمحلية إلى:

- تدفع حكومات الولايات والمحلية رواتب أعلى للوظائف ذات الراتب المتدني مقارنة بما يدفعه القطاع الخاص، لكن المخدمين بالقطاع الخاص يدفعون أكثر لوظائف ذوي الياقة البيضاء. ولاسيما في المستويات الأعلى في المسؤولية.

- إن رواتب حكومات الولاية والمحلية لوظائف المهنيين والإداريين أقل بشكل كبير مما يدفعه القطاع الصناعي الخاص. في حين أن النمط هو خليط بالنسبة للفنيين والكتابة، والعمال ذوي الياقة الزرقاء.

وبرغم أن بعض الدراسات أشارت أن متوسط الراتب لموظفي الولاية والمحلية أعلى من متوسط الدخل السنوي لعمال القطاع الخاص. إلا أن التحكم في الفئة الحرفية يؤدي إلى صورة مغايرة. إن القوى العاملة بحكومات الولاية والمحلية، كما هو الحال في الحكومة الفيدرالية، فهو أخذ في زيادة المهنية. وبرغم أن أقل من (١٠٪) من العمال بالقطاع الخاص هم مهنيون برواتب عالية، إلا أن هذه المجموعة تمثل (٣٠٪) من موظفي الولاية، و(٤٠٪) من موظفي الحكومة المحلية. وأنه عند أخذ هذا الفرق في الاعتبار، وحتى وإن كان متوسط الأجر أعلى كثيراً في القطاع العام، إلا أن الشواهد تشير إلى أن راتب الولاية يمكن مقارنته براتب القطاع الخاص والحكومة المحلية وأنه أقل بعض الشيء. ويبدو أن الأسباب في نجاح الولاية والمحلية في تحقيق المقارنة في المستويات الأدنى، في حين فشلت في مهن ذوي الياقة البيضاء (خاصة في المراتب/الدرجات العليا والرئاسية) يبدو أنه بالضرورة يماثل أولئك الذي يعملون على المستوى الفيدرالي للضغط على موازين المدى الزمني للرواتب (Scales). السبب

هو تلك الفوائد السياسية الملازمة لزيادة رواتب أعداد كبيرة من العمال الذين في مستوى متدني نسبياً ومنح زيادات اسمية للموظفين المهنيين الذين في مراتب عالية (Miller, 1996).

وإنه بالنسبة للكثير من الولايات والمدن والمقاطعات والإدارة المدرسية فإن عاملاً رئيساً يجب أخذه في الاعتبار خلال الـ ٢٠ عاماً هو عامل المساومة الجماعية Collective Bargaining. وإنه حين تجري المساومات الجماعية على مستوى الولاية والمحلية، على نقيض موقف الحكومة الفيدرالية، فإن الراتب والمزايا دائماً ما تخضع للتفاوض. وبداية، فإن انتشار المساومات الجماعية في القطاع العام خلال سنوات ١٩٦٠م أدت بشكل ملموس إلى تحسين رواتب العمال في بعض المهن مثل الشرطة، عمال المطافئ، المدرسون، والممرضات. وأن المخدمين في الولاية والمحلية، خشية التهديد من إمكانية انضمام الموظفين إلى النقابات والمساومات الجماعية، قاموا بتحريك ذاتي من جانبهم لرفع الرواتب وكذلك بعض جوانب التعويضات الأخرى. وليس هناك دليل، ورغم ذلك، يشير أن المساومات الجماعية سمحت لعمال الولاية والمحلية «الفوز بالكنز» أو كما قال (To Loot The Treasury). وأنه في الواقع بعد فترة بالحاق قصيرة نسبياً خلال أعوام ١٩٦٠م، حافظت زيادات الراتب في الولاية والمحلية لمعظم المهن في أفضل الأحوال على خطوات التضخم. وكان منذ منتصف أعوام ١٩٧٠م يوجد قليل - إن حدث ذلك - يوجد قليل من التغير في فجوات الراتب بين الوظائف المتساوية في القطاعين العام والخاص. وإلى عهد قريب جداً اضطرت منظمات الموظفين للتركيز على حماية الوظائف ومقاومة الاستقطاعات أو التخفيضات المقترحة في الرواتب والمزايا.

وكانت هناك منطقتان لهما أهمية خاصة على مستويات الولاية والحكومة وكانتا تطبيقاً «الراتب للأداء» والمقارنة في القيمة (Nelson And Bridges, 1999) وسوف تتم مناقشة الراتب للأداء في الفصل السادس. وبرغم أن حركة المقارنة في القيمة ذات أثر ضئيل على إدارة الرواتب الفيدرالية، إلا أن (٢٠) ولاية وتقريباً (١٠٠٠) محلية طبقت شكلاً من أشكال تعديل مساواة الرواتب بغرض مواجهة فروقات قاعدة راتب الذكور وذلك في بدايات أعوام ١٩٩٠م (Cook, 1991, Pp. 102-104).

الجدل حول الاستحقاق المقارن The Comparable Worth Debate؛

ظهرت قضية مساواة راتب النساء بداية من أعوام ١٩٧٠م تجدد اهتماماً واسعاً.

إذ إن النساء من الناحية التاريخية تركزن في الرواتب المتدنية سواء في وظائف القطاع العام أو الخاص، مما أدى إلى وجود فجوة واسعة بين دخولهن ودخول الرجال (Gibelman, 2003) ومنذ صدور قانون الراتب المتساوي في عام ١٩٦٣م، أصبح أمراً غير قانوني في الولايات المتحدة الدفع للنساء رواتب أقل من الرجال للعمل المماثل. وعلى كل حال، إن مبدأ الأجر المتساوي للعمل المتساوي أمر واضح أو متميز عن مفهوم الراتب المتساوي للعمل ذي القيمة المقارنة وأنه لا يعالج قضايا تتصل بالقيمة التي تحملها الوظائف التي يشغلها تقليدياً النساء. إن نحو ٨٠٪ من النساء يتركزن في ٢٠ فئة من الـ ٤٢٧ فئة من فئات وظائف مصلحة العمل. وتؤمن مجموعات النساء، وبدعم قوي من بعض النقابات والمشرعين والموظفين الحكوميين أن التفرقة المهنية صفة في سوق العمل، وأن يتم حظر استخدام النساء في وظائف ذات راتب متدنٍ وليس لها مستقبل وظيفي. ولأن قطاعات من سوق العمل تسيطر عليها النساء ذات قيمة متدنية، فإنه حين تقوم الحكومات بإجراء مسح لمعدلات الرواتب السائدة، فإنها ببساطة - أي الحكومات - تضاعف من النمط واسع التنظيم الذي يختص بالتمييز ضد النساء. وعليه فإن المدافعين عند الاستحقاق المقارن، يجادلون أن المخدمين الحكوميين ينبغي أن يطبقوا نظاماً يقوم على الراتب المتساوي للعمل ذي القيمة المتساوية، وهو مدخل يعتقدون أنه سوف يحسن التجاوب للأجور المتدنية تقليدياً للعمل في مهن تسيطر عليها النساء (Vertz, 1987).

إن الاستحقاق المقارن كطريقة للتعامل مع الاختلافات في الرواتب القائمة على الجنس، يقوم على فكرة أن كل وظيفة لها قيمة أو استحقاق بالنسبة للمخدم وبالإمكان قياسها. وبالتالي، فإن الإدارة توافق من حيث المبدأ حين تطبق إجراءات منظمة لتقييم الوظائف بسبب أن تلك الإجراءات مصممة لتقرير استحقاق أو قيمة الوظيفة قياساً على اعتبارات مثل المهارات المطلوبة، الجهد، المسؤولية، وظروف العمل. ويحذ المدافعون عن الاستحقاق المقارن استخدام النظم القائمة على عوامل التقييم، وأنهم يقولون ببساطة إن التحيز في الجنس يمكن بل ينبغي أن يزال من تطوير وتطبيق تلك النظم (نظم عوامل التقييم) وهدفهم من ذلك هو الخروج بهرم وظيفي داخل المنظمة بالقوالب المتحيزة ضد الجنس والمجحفة بحق النساء.

ولعله من المفيد النظر في كيفية بناء التحيز ضد الجنس، وربما أيضاً يتم هذا التحيز عن غير قصد. كيف يتدخل بانتظام هذا التحيز في نظام تقويم الوظائف. مثلاً كيف يدخل في نظام أسلوب وطريقة العامل/النقاط. فإذا كان قد تم اختيار

عوامل الوظيفة كأساس للنظام إذا تم أخذها أساساً من تلك العوامل التي من المحتمل أن تكون مماثلة أو تم وجودها في مستويات أعلى في وظائف يسيطر عليها الرجال، فإن الوظائف حينئذ التي يمكن أن تشغل بالنساء لن تلقى درجات عالية في التقويم. وبالمثل، إذا تم تعريف عوامل الوظيفة بحيث من المحتمل جداً أن توجد أيضاً في وظائف يمكن أن يشغلها الرجال فإن ذات المشكلة سوف تبرز في السطح.

إن ظروف العمل، مثلاً، يمكن تعريفها بطريقة بحيث تعطي تميزاً للعمل الذي يؤدي في جو عدائي، لكن لا يعطي هذا التميز للعمل الذي يؤدي في بيئات مكتبية تتطلب فترات وقت أطول جلوساً أمام الحاسب الآلي. ويمكن أن يحدث التحيز أيضاً حين توزن الوظائف، وحين يتم تعريف مستويات ووزن كل عامل. وأنه ما لم يكن هناك اهتمام بإزالة التحيز عن وعي في تصميم نظام تقويم الوظائف، فإن خصائص الوظائف التي تشغل أساساً بالنساء فإنه من المحتمل أن تجد قيمة متدنية حتى وإن طبق النظام بشكل موحد على صعيد جميع أنواع العمل.

وإنه في الحالات التي قد يتم فيها تقييمات الوظائف في القطاع العام باستخدام نظم النقاط/العوامل والتي طورت بطريقة تقلل من التحيز للجنس، فإن هذه التقييمات تكشف أن الوظائف التي أغلب شاغليها من النساء قد خضعت لتقييم متدنٍ وتعويض أقل. وإن المدافعين عن الاستحقاق المقارن يشيرون إلى أنه من الضروري أن يزال مثل هذا التحيز من عملية التقييم. وإن طرق تقويم الوظائف جزافاً ومن غير دقة، كما يقول المدافعون، ينتج عنها أن النساء يصبحن ضحايا لتحيز شخص متغفل في عملية التقييم. وبالطبع، إذا أصبحت وظائف النساء ذات قيمة عالية حين تطبق إدارة بعينها نظام تقييم محايد من الجنس، فإن المخدم يواجه عادة معضلة في تحديد الرواتب أو الأجور بسبب أن المعدلات السائدة ليس من المنظور عدم تأثرها بالتحيز للجنس أو القوالب الجامدة (التي تطبق التحيز في الجنس). وماذا يفعل المخدم الحكومي إذا كان معدلات السوق تطالب لوظائف مختارة رواتب تقل عما يتطلبه نظام التقييم غير المتحيز. هل يتم في هذه الحالة عدم توجيه اعتبار لمعدلات السوق؟ أليس للمخدم العام مسئولية في اتخاذ بعض الإجراءات الاقتصاديةية بشأن كشف الرواتب العامة؟ ومن الجانب الآخر، على كل حال، أليست هناك مسئولية أيضاً للتأكد من العدالة في معاملة كل الموظفين العموميين؟ وإن هذه التساؤلات لا تستبعد بسهولة بالنسبة للمخدم الذي في مثل هذه الظروف. ومع تساوي بقية الأشياء، فإن سياسات الرواتب القائمة على مفاهيم «الاستحقاق المقارن» تتطلب كحد أدنى بعض التسوية - الحلول

الوسط - بين معدلات الراتب المقررة إدارياً وتلك التي من المحتمل أن تقوم بالكامل على أجر أو راتب السوق بحيث أن التحيزات يمكن تخفيفها والتي هي متغلغلة في السوق.

ويقدم نقاد «الاستحقاق المقارن» حجة مضادة أنه برغم أن هدف العدالة ومساواة الرواتب للنساء أمر جدير بالتقدير (والتوصية به)، إلا أن ميزان/مدى الرواتب الذي يفرض إدارياً يمكن أن يكون أكثر تكلفة مما هو ضروري. ومن منظور عملي، فإن المخدمين الحكوميين سوف يجدون أنفسهم في موقف يضطرهم لرفع رواتب الكثير من الموظفين بدرجة ملموسة، لكن تخفيض رواتب آخرين سيكون أمراً مستحيلاً لأسباب سياسية وأسباب تتعلق بالعرض في سوق العمل. ويجري جدل كبير حول كم سيكلف ذلك دافع الضرائب، إذ إن رفع التعديلات على الراتب على صعيد القطاع العام حتماً سيكون مكلفاً. وبالإضافة لذلك، فإن التكاليف التي سوف يتكبدها المخدمون والتي تلازم تقويم الوظائف وإدارة الرواتب سوف ترتفع بشكل كبير.

ومن وجهة نظر الاقتصاد التقليدي، فإن هناك مشكلة أكثر أهمية لوقت طويل سوف تفرض انحرافات سياسية أو إدارية في سوق العمل. وبصيغة أخرى، إن «الاستحقاق المقارن» قد يرغم المخدمين لدفع أكثر مما يجب للمهارات المتوافرة العرض بكفاية، ودفع أقل للموارد البشرية النادرة والضرورية. إن عدم الكفاءة الاقتصادية هذه، كما يجادل النقاد، ليس لها ما يبررها من منظور حذف أي جزء من فجوة الراتب بين الرجال والنساء والتي يتسبب فيها التمييز في الجنس. ويركز المعارضون «للاستحقاق المقارن» على وجهة نظرهم - إذ تجد قبولاً واسعاً في الولايات المتحدة - فيؤكدون أن قيمة المال العام للوظيفة لا يمكن من حيث الواقع أن تبني على مفهوم تجريدي في القيمة الضمنية، لكنها تقوم فقط على أسعار العمل الذي ينير سوقاً مفتوحاً.

وبالطبع، سواء كان سوق العمل بالفعل مفتوحاً أم لا فهو موضوع قابل للجدل، فبينما تقول البعض إن النساء مجبورات بقيم اجتماعية لمهن ذات رواتب متدنية يقول آخرون إن النساء يخترن تلك الأنواع من الوظائف لأسباب شخصية أو بسبب أسلوب الحياة التي يفضلنها. وفي كلتا الحالتين، فإن الفصل المهني أو المتمركز تبعاً لمسار الجنس فإن ذلك يبقى حقيقة في الحياة المعاصرة. وإذا أريد للفصل المهني بين الرجال والنساء أن يزول ما بين ليلة وضحاها، فإن الفجوة في الراتب بين الذكور والإناث سوف تقل بشكل كبير، لكن، بالطبع، إلا أن ذلك ليس من المحتمل حدوثه. ويجادل المؤيدون «للاستحقاق المقارن» طالما أن هناك كثافة مهنية للرجال والنساء،

بصرف النظر عن الأسباب، فإن مستويات الراتب ينبغي أن تقرر عبر عملية تقويم يستهدف إزالة التحيز للجنس.

وعلى كل حال، إن نظرية «الاستحقاق المقارن» لم تجد قبولاً حاراً في المحاكم. ففي قضية مقاطعة واشنطن جنثر (County Of Washington V. GuNther) عام ١٩٨١م، حكمت المحكمة العليا بأن عدم مساواة رواتب الرجال والنساء للعمل ذي القيمة المساوية يمكن أن يكون سبباً لاتخاذ إجراء تحت الفصل (٧) من قانون الحقوق المدنية لعام ١٩٦٤م، لكن المحكمة لم تعتمد صراحة مفهوم الاستحقاق المقارن. وبالإضافة إلى ذلك، فإن هناك تقليداً مستمراً له تاريخ طويل بالسماح للمخمدمين أن يدافعوا عن أنفسهم ضد دعاوى التمييز في الأجور بتقديم الدليل على أنهم يدفعون معدلات الرواتب السائدة.

وتوضح ذلك قضية مشهورة من ولاية واشنطن، فقد كانت واشنطن هي أول ولاية تقر بالتمييز في الجنس، وأن تجرى دراسة بالفروقات في الراتب على أساس الجنس وقررت الولاية في عام ١٩٧٤م أن الوظائف المشغولة بالنساء رواتبها قليلة بشكل ملموس، وتم في عام ١٩٧٤م الموافقة على اعتمادات لتطبيق تعديلات في الرواتب. وعلى كل، فإن حاكماً جديداً للولاية عطل في عام ١٩٧٧م هذه المخصصات، وأنه في عام ١٩٨١م فإن الاتحاد الأمريكي لموظفي الولاية والمقاطعة البلدية (The American Federation Of State, County And Municipal Employees) واتحاد موظفي ولاية واشنطن (Washington Federation Of State Employees) رفعوا دعاوى للجنة فرص العمل المتساوية (Equal Employment Of Opportunities Commission) وفشلت اللجنة في اتخاذ إجراء في الأمر، ورفعت القضية إلى محكمة المقاطعة الفيدرالية. وقد وجدت المحكمة بموجب قرارها في عام ١٩٨٣م أن هناك تفرقة متعمدة بسبب أن الولاية وجدت أن تطبيق نظام محايد من حيث الجنس لتقويم الوظائف سوف يتطلب إزالة فجوة الراتب نحو ٢٠٪ من تصنيف الوظائف بين من هم أكثرية من الذكور (Afscm, Et Al, V. Washington Et Al, 1983) والإناث، وأن الولاية رفضت تصحيح هذه الفروقات. وقد صدر الأمر للولاية بالدفع لآلاف الموظفات من النساء الرواتب التي يستحقنها بموجب خطة الاستحقاق المقارن التي تبنتها الولاية أصلاً. وفي انتكاسة رئيسية للمؤيدين للاستحقاق المقارن، فإن هيئة محللين من ثلاثة قضاة تابعين لمحكمة استئناف الدائرة التاسعة نقضت قرار محكمة المقاطعة في عام ١٩٨٥م في قضية (Afsme V. Washington, 1985). وقد كتب

انتوني كينيدي، وقد تم تعيينه فيما بعد بمحكمة الاستئناف بالولاية المتحدة، لجميع أعضاء هيئته.

وقد انتهت محكمة الاستئناف «أن التمييز المتعمد لم يتم تثبيته. وأن القصد في التمييز لا يمكن الاستدلال عليه من الشواهد الإحصائية، حتى وإن أدرجت ضمن دراسة الدفاع بشكل يشير أن الوظائف المعنية كانت ذات قيمة مقارنة». إن دفع معدلات السوق لا يمكن ترجمتها كقصد للتمييز وقد بررت المحكمة أيضاً أن أثر التفاوت (التمييز عن غير قصد) لم يكن واضحاً بشكل كبير بسبب أن نقاطاً محددة في عملية تعزيز الرواتب والتي نتج عنها الفروقات في الراتب لم يتم التعرف عليها. وواضح، أن مبررات محكمة الاستئناف، أثارت صعوبات جادة لأولئك الذين يسعون مواصلة مساواة الرواتب أو الاستحقاق المقارن عن طريق قانون ضد التمييز، لكن بدلاً من رفع القضية إلى المحكمة العليا للولايات المتحدة، فإن ولاية واشنطن أخيراً وصلت إلى تسوية مع نقابات الموظفين، وأن مبلغاً كبيراً من المال خصص لمقابلة الزيادات في الراتب للأفراد الذين في وظائف مشغولة بشكل رئيسي بالنساء.

وقامت إدارات أخرى في السنوات التالية بإجراء تعديلات لدفع راتب للوظائف التي يشغل معظمها بالنساء، وأن الجدل حول الاستحقاق المقارن انطفأت ناره قليلاً. وعلى كل حال، ليس من المحتمل أن يزول الجدل حول الاستحقاق المقارن كلية في أي وقت في المستقبل القريب. إنه يتضمن قضايا سياسية رئيسية تقسم المخدمين، والموظفين المنتخبين، والأحزاب السياسية، والمنظمات النسوية وحتى النقابات، وإن التأثير السياسي للنساء على جميع مستويات الحكومة سوف يستمر في الصعود، وإن الضغط على المخدمين الحكوميين لسد الفجوة أو إزالتها بين الرجال والنساء من المتوقع أن يستمر.

الخاتمة Conclusion:

إن تقويم الوظائف هدف رئيسي في مبادرة إصلاح الخدمة المدنية الثاني بسبب أنه في قلب نظم الجدارة التقليدية. إن نظم التصنيف التقليدية مصممة وتدار بواسطة وكالات مركزية لشئون الموظفين، ويبدو أنهم يميلون للتركيز على التوجيه (النظامي/ الرقابي) Regulatory لمبادرة إصلاح الخدمة المدنية الأولى. وغالباً ما يتم ذلك على حساب المرونة والاستجابة لاهتمامات الإدارة في مجالات مثل الاستقطاب للتوظيف، والاختيار، وتصميم نظم العمل، والرواتب. وبرغم أن إصلاحات جذرية مثل استبدال

نظم المرتبة للوظيفة بمدخل المرتبة للموظف، ورغم أنها لم تطبق بشكل واسع، فإن نقل سلطة تقويم الوظائف والتصنيف إلى مستوى الوكالة، وتبسيط عملية التصنيف Broadbanding وتجميع هياكل التصنيف على أسس عريضة هي الآن مظاهر عادية لأجندة الإصلاح على كل مستويات الحكومة. وأن الاتجاه نحو السياسات التي تسمح للمديرين الحكوميين بالمرونة الضرورية لتفصيل نظم وعمليات التصنيف لمواجهة المشكلات المحددة والتحديات التي تواجه الوعود بالاستمرار.

وبرغم أن رواتب الموظفين العموميين تستمر في معظم الحالات لترتبط بشدة لمراتب الراتب المقرر عن طريق إجراءات التصنيف، فإن الاهتمامات السابقة عن المحافظة على المساواة الداخلية بدأت تفقد أهميتها لتلك التي تتعلق بالمنافسة الناجحة في مختلف أنواع سوق العمل. وأن الحكومة الفيدرالية مشغولة بعملية التجزئة أو التفتيت في أنواع متعددة من خطط الرواتب، والغرض من كثير منها هو مقابلة احتياجات الوكالات المقررة لجذب والمحافظة على فئات معينة من العمال، والأهم المهنيون المهرة والمهن التي عليها طلب عالي. وأن الإصلاحات في الرواتب المحلية Locality Pay Reforms بالجدول العام (Gs) أحدثت تجاوباً مع حاجة الحكومة الفيدرالية لتعديل رواتبها تبعاً لأسواق العمل المحلية على صعيد الأمة (القطر). وبرغم أن معظم الولايات والمحليات حاجتها قليلة للتعديلات المحلية، فإن التغيرات في مشروعات التصنيف، مثل Broadbanding (تمديد المراتب)، قد يحدث بسبب أنه ينظر إليه أنه يوفر المرونة الضرورية لجذب المتقدمين للوظائف ذوي التأهيل العالي، ومكافأة الأداء المتميز بسبب أن مدى الرواتب داخل المراتب/الدرجات المتوافرة للإدارة قد تم تمديدها. وإن ذلك هو الراتب القائم على المهارة (Sbp) وهو مدخل يتم بموجبه الدفع للموظفين حسب نوع ومدى مهاراتهم ذات الصلة بالمنظمة.

وبحسب شريف (Shareef, 1994) في شكل (Sbpformat) الراتب القائم على المهارة، فإن الراتب يوجه لمقاييس المهارة واحداً أو أكثر، ويدخل في ذلك ما يلي:

- عمق المهارة. أو الخبرة المتخصصة للفرد في مجال معين من التخصص، مثل علوم الفيزياء، القانون أو الهندسة.

- مدى توسع المهارة، والتي تتضمن مكافأة الموظفين: لأن لديهم المعرفة والمهارة في مجالات نشاط المنظمة وله صلة بوظائفهم. بحيث يكونون أكثر مرونة وأكثر قدرة لإدارة الذات.

- المهارات الأساسية. أو المقدرة لإدارة الذات في مجالات مثل جدولة العمل، قيادة مجموعات في اجتماعات لحل المشكلات، التدريب، الاستشارة، وتنسيق مجموعات أخرى (Shareef, 1994, P. 62).

وبرغم أن الراتب القائم على المهارة غير معروف نهائياً في القطاع العام في الولايات المتحدة، إلا أن البحوث في استخدامه في منظمات القطاع الخاص تشير إلى أن له آثاراً ذات فعالية على مرونة القوى العاملة، والرضا الوظيفي، والإنتاجية، خاصة إذا استخدم سوياً مع المشاركة في الأرباح Gainsharing وإدارة الجودة الشاملة (Shareef, P.P 71-72) وبسبب أن هذه النتائج ملازمة بشدة مع أهداف جهود الإصلاح الحالية في القطاع العام، فإن الراتب القائم على المهارة (Sbp)، قد يعمل كما فعلت إدارة الجودة الشاملة لسنوات سابقة قد تجذب انتباهاً مقدراً من صناعات السياسة في المستقبل (Odden, 2000).

أسئلة للمناقشة Discussion Questions

- ١ - هل يحاول الموظفون الحكوميون مساواة راتب القطاع الخاص للمديرين الكبار الذين في المستويات العليا من المسؤولية في الحكومة؟
- ٢ - هل التفويض في السلطة في مجال الراتب والتصنيف يؤدي إلى المحسوبية والتجاوز المنظم لمبدأ الجدارة من قبل المديرين؟
- ٣ - هل المديرين الحكوميون مطلوب منهم التفاوض حول معدلات الرواتب مع اتحادات الموظفين؟
- ٤ - هل نظام المرتبة للشخص يعمل جيداً في المكان الذي تعمل فيه؟
- ٥ - هل ينبغي أن يقوم راتب ذوي الياقة البيضاء والزرقاء فقط على أساس المعدلات السائدة، أو أنه ينبغي الأخذ في الاعتبار لعوامل أخرى؟
- ٦ - كيف تعرف عما إذا كان راتبك منافساً لما يتقاضاه من هم في وظائف مماثلة مع مخدمين آخرين في منطقتك؟

المراجع References:

- Afscme Et Al. V. State Of Washington Et Al. (1983). No. C82465-t, United States District Court For The Western District Of Washington.
- Afscme V. Washington (1985). 770f2d. 1401.
- Cook, Alice (1991). «Pay Equity: Theory And Implementation,» In Carolyn Ban And Norma M. Riccucci (Eds.), Public Personnel Management: Current Concerns-Future Challenges (New York: Longman), Pp. 100-113.
- County Of Washington V. Gunther 452 U.S. 161 (1981).
- Gibelman, Margaret (2003). «So How Far Have We Come? Pestilent And Persistent Gender Gap In Pay,» Social Work, Vol. 48, No. 1 (January), Pp. 22-32.
- Kearney, Richard C. (2003). «The Determinants Of State Employee Compensation,» Review Of Public Personnel Administration, Vol. 23, No. 4 (December), Pp. 305-322.
- Levine, Charles H., And Rosslyn S. Kleiman (1986). The Quiet Crisis In The Civil Service: The Federal Personnel System At The Crossroads (Washington, Dc: National Academy Of Public Administration), December.
- Meller, Michael A. (1996). «The Public-Private Pay Debate: What Do The Data Show?» Monthly Labor Review, Vol. 119, No. 5, Pp. 1-14.
- Merrill, Harwood F. (Ed.). (1960). Classics In Management Selections From The Historic Literature Of Management. (New York: American Management Association).
- National Academy Of Public Administration (1991). Modernizing Federal Classification: An Opportunity For Excellence (Washington, Dc: Napa), July.
- Nelson, Robert L., And William P. Bridges (1999). Legalizing Gender Inequality. Courts, Markets, And Unequal Pay For Women In America. (Cambridge, Ma: Cambridge University Press).
- Nigro, Lloyd G., And Ross Clayton (1984). «An Experiment In Federal Personnel Management: The Naval Laboratories Demonstration Project,» In Ronald G. Gilbert (Ed.), Making And Managing Policy (New York: Marcel Dekker), Pp. 153-172.
- Odden, Allan (2000). «New And Better Forms Of Teacher Compensation Are Possible,» Phi Delta Kappan, Vol. 81, No. 5, Pp. 361-366.
- Persson, Leonard No. (1987) Handbook Of Job Evaluation And Job Pricing. (Madison, Ct: Business And Legal Reports, Bureau Of Law And Business).
- Sayre, Wallace (1991). «The Triumph Of Technique Over Purpose,» In Frank J. Thompson (Ed.), Classics In Public Personnel Policy, 2nd Ed. (Pacific Grove, Ca: Brooks/Cole), Pp. 154-158.
- Shafritz, Jay (1973). Position Classification: A Behavioral Analysis For The Public Sector (New York: Frederick A. Praeger).
- Shareef, Reginald (1994). «Skill-Based Pay In The Public Sector,» Review Of Public

Personnel Administration, Vol. 14, No. 3 (Summer), Pp. 60-74.

Shoop, Tom (1990). "Wage Wars." Government Executive (June), Pp. 40-42.

U.S. Department Of State (2005). U. S. Department Of State Careers. Foreign Service Officer (Washington, Dc). Accessed <http://careers.state.gov/officer/> (November, 2005).

U.S. General Accounting Office (1990). Federal Pay: Comparisons With The Private Sector By Job And Locality (Washington, Dc), May.

U.S. Merit Systems Protection Board (1991). The Title 28 Personnel System In The Department Of Veterans Affairs: An Alternative Approach (Washington, Dc), April.

U.S. Office Of Personnel Mamement (1981). A Federal Position Classification System For The 1980s: Report Of The Classification Task Force (Washington, Dc).

_____. (1997). The Classifier's Handbook (Washington, Dc: Workforce Compensation And Performance Service, Classification Programs Division), December.

_____. (1998). Navy-"China Lade" Accessed <http://www.opm.gov/demos/demolist.asp> (November, 2005).

_____. (2005a). Federal Civilian Workforce Statistics: Pay Structure Of The Federal Civil Service As Of March 31, 2004 (Washington, Dc). Accessed <http://www.opm.gov/feddata/html/paystr.htm> (May).

_____. (2005b). Demonstration Projects. Accessed <http://www.opm.gov/demos/> (November, 2005).

Van Riper, Paul P. History Of The United States Civil Sevice (Evanston, Il: Row, Peterson, 1958).

Vertz, Laura (1987). "Pay Inequalities Between Women And Men In State And Local Government: An Examination Of The Political Context Of The Comparble Worth Controversy." Women Politics, Vol. 7, No 2 (Summer). Pp. 43-57.

قراءات مقترحة Suggested Readings

Edge, Jerry J. And Jai Ghorpade (1997). Understanding Skill-Based Pay: An Approach To Designign & Implementing An Effective Program (Scottsdale, Az: American Compensation Association).

Houser, Robert (1996). Pay, Equity, & Discrimination (Boulder, Co: Westview Press).

Paul, Ellen F. (1988). Equity And Gender: The Comparable Worth Debate (New Brunswick, Nj: Transaction).

Risher, Howard W. (1997). New Strategies For Public Pay: Rethinking Government Compensation Programs (San Francisco: Jossey-Bass).

Siegel, Gilbert B. (1992). Public Employee Compensation And Its Role In Public Sector Strategic Management (New York: Quorum Books).

Silvestre, J. J., And F. Eyraud (Eds.). (1995). Pay Determination In The Public Sector: An International Coparison Between France, Great Britain & Italy (Washington, Dc: Internationl Labour Office).

Sorensen, Elaine (1994). Comparable Worth: Is It A Worthy Policy? (Princeton, Nj: Princeto University Press).

Van Rper, Paul P. History Of The United States Civil Service (Evanston, Il: RoW. Peterson, 1958).

الفصل السادس

تقويم الأداء والراتب على أساس الأداء

Performance Appraisal And Pay For Performance

سوف ننظر في هذا الفصل إلى ظاهرتين متصلتين جداً بسياسة شؤون الموظفين في القطاع العام. الظاهرة الأولى هي الرغبة المتجددة في إيجاد نظم لتقويم الأداء من شأنها أن تعزز بهمة جهود إدارة الأداء بالوكالات الحكومية، والظاهرة الثانية هي الجهد لتثبيت نظم «الراتب للأداء» والتي لها آثار ذات فعالية على تحفيز وإنتاجية الموظفين العموميين. ولكي تكون ذات مصداقية، فإن الراتب للأداء يتطلب أن تكون هناك ثقة من جانب المشرفين والموظفين في موضوعية وعدالة عملية تقويم الأداء. فإذا كانت درجات التقويم هي التي ستكون العوامل الرئيسية في قرارات الرواتب، فإنه من الضروري أن يؤمن جميع المعنيين على أنها - أي العوامل - دقيقة وأنها فعلاً تؤدي إلى التمييز بين مختلف مستويات الأداء. وبنفس المنطق فإن الراتب ذا الصلة بمخرجات التقييمات يجب النظر إليه أنه ذو مغزى وأنه عادل. ولقد خضع القطاع العام بالولايات المتحدة خلال ٢٠ سنة الماضية إلى تحول كبير في هذه المجالات، تحول دفع به الانتقال العمومي نحو مدخل مركزية الإدارة أو الصلاحيات في إدارة شؤون الموظفين والذي تم شرحه في الفصل الثاني.

تقويم الأداء الحديث The New Performance Appraisal

يعتبر تركيز التفكير المعاصر في سياسة شؤون الموظفين حول استخدام تقويم أداء الموظفين أنه ظاهرة مثيرة باعتبارها وسيطاً محورياً في عملية إدارة الأداء بالمنظمة. ويتم التركيز على ربط أهداف الأداء وإنجازات الأفراد بأهداف المنظمة وبرامجها. وينبغي تصميم الطرق المستخدمة في هذا الإطار لتقويم ومكافأة أداء الموظفين في جميع المستويات بحيث تعمل على رفع أهداف وغايات الوكالات الحكومية. وبعبارة أخرى، فإن التركيز الحالي ينصب على الوظائف الإدارية لنظم تقويم الأداء، والافتراض (هنا) هو أن الأداء الأعظم للموظفين الأفراد سيقود إلى تحسين أداء المنظمة، وأن مسائل التقنية أو خصائص بيئة المنظمة سوف تؤدي إلى انسياب بالعلاقات، وأنها على أقل تقدير لا تقف حائلاً دون هذا الانسياب.

وقد كان لقانون إصلاح الخدمة المدنية (CSRA) دور في إثارة الاهتمام في تقويمات أداء الأفراد بالقطاع العام. وينبغي التذكر أن إصلاح ١٩٧٨م طُبِّقَ على خلفية نقد عام شديد وجه للحكومة عموماً والبيروقراطيين (الموظفين) خاصة. وكان الناخب الأمريكي في أواسط أعوام ١٩٧٠م ذا رغبة لقبول الحجج التي يقدمها المرشحون

للمنصب (الانتخابي) وأن ضرائب المنصب عالية جداً وأن برامج الحكومة لم ترتق للتطلعات بسبب أن الموظفين العموميين تدفع لهم رواتب مبالغ فيها وأعمالهم ضئيلة (مقارنة بتلك الرواتب). وإن استبعاد العمال الحكوميين غير المنتجين أو جعلهم يرفعون من مستوى أدائهم أصبح هدفاً جماهيرياً لسياسة عامة (موعد ملزم في الحملة الانتخابية). وقد كان الاعتقاد السائد، أنه لتحسين الإنتاجية، فإن هناك حاجة إلى نظم لقياس أداء الموظفين من شأنها التمييز الدقيق بين مختلف مستويات إنجاز العمل، كما أنها - أي النظم - تجعل من الممكن ربط تعويض الموظفين بالأداء (Daley, 1991).

صعود وسقوط نظم التقويم التقليدية The Rise And Fall Of Traditional Appraisal Systems

ظهر عاملان خلال سنوات ١٩٧٠م وبداية أعوام ١٩٨٠م لتغيير أساليب تقويم الأداء بالحكومة. الأول: كانت النظم التقليدية سيئة السمعة في كل مستويات الحكومة. وبمبدلول فني، أنها لم تحقق ما يفترض أن تحققه، وأن قلة من المديرين هم الذين تعاملوا معها بجدية تامة. والثاني: بمبدلول سياسي أدت الضغوط على البيروقراطية إلى إنتاجية أعظم، ذات مسئولية وأن تكون أيضاً - أي البيروقراطية - ذات استجابة، كما أدت أيضاً إلى خلق مناخ دفع إلى إصلاحات لها معنى في عدد من المجالات، بما في ذلك نظم تقويم الأداء واستخداماتها.

وإنه تحت نظم الجدارة التقليدية والتي تكون فيها صلاحيات المديرين في مسائل شئون الموظفين محدودة عن قصد، فإن التقييمات أو قياس الخدمة يفترض أن تركز على كيفية قيام الموظف بالمهام الملحقه بالعمل أو الوظيفة. وأن ينحصر دور المشرف في توفير الإجابات عن الأسئلة المتعلقة بالسمات والمهام النابعة من تحليل الوظيفة، هذا التحليل الذي قام به أخصائيو شئون الموظفين. وكان من المفترض أن تستخدم النتائج للمساعدة في صنع قرارات موضوعية خاصة بمسائل شئون الموظفين مثل الإبقاء في الخدمة، التدريب، الراتب، الترقية. وتركز المسائل الفنية على تحديد وترتيب عناصر الوظيفة وعلى كيفية قياس أداء العامل بدقة في ضوء تلك الأبعاد (أو العناصر). وفي الواقع، إن عملية تقييم الأداء التقليدية تم إجراؤها بمعزل تام من التخطيط، وتصميم وتنفيذ البرامج، ووظائف الوكالات العامة في الإدارة والرقابة.

إن الطرق التي تم استخدامها في كثير من نظم الجدارة لها جذورها في مبادئ الإدارة العلمية وأهداف برامج إصلاح الخدمة المدنية الأول. وجاءت مفاهيم تصميم وتحليل الوظائف، والملاحظة التجريبية، والقياس، جميعها جاءت من الإدارة العلمية. وكان دور الإدارة هو تصميم الوظائف والعلاقة فيما بينها بطريقة تولد أعلى المستويات الممكنة في الأداء الفني. ويتطلب هذا القيام بتحليل تجريبي لما يقوم بعمله العمال، وتحديد وتجميع المهام في حزم ذات كفاءة أو وظائف، وقياس أداء العامل في عناصر الوظيفة الرئيسية. وكان مناصرو مدرسة الإدارة العلمية يعتقدون جازمين أن التقييمات الموجهة نحو وظائف محددة ضرورية إذا كان لا بد من إدارة القوى العاملة بطريقة ذات كفاءة وانسجام. وعموماً، فإنهم في الغالب، لم يتعدوا بفكرهم في هذا الأمر إلى ما وراء «مستوى المصنع»، أو النظر منطقياً في كيفية التقييمات التي يقوم بها المشرفون بحيث يمكن أن ترتبط بالاهتمامات العريضة للإدارة العليا. أما الإصلاحيون للخدمة المدنية فإن في أذهانهم، من الجانب الآخر، أجندة مختلفة. فهم قياساً على خبرتهم مع نظام الغنائم، لا يثقون في المديرين ليقوموا بإدارة نظام شؤون الموظفين بموضوعية، بما في ذلك تقويمات الأداء. وبدلاً من ذلك، فإنهم يفضلون ترك تصميم وإدارة تقييمات الأداء لمتخصصين يعملون في لجان الخدمة المدنية الحزبية.

إن فكرة الموضوعية الدقيقة في تقييمات الأداء التي وضعها أخصائيون ليست لديهم رغبة في استخدام الطرق العلمية، كانت الفكرة فعلاً جذابة، بسبب أنها على الأقل ظاهرياً، تتفق مع القيم الأمريكية في الفردية والمساواة. إن «العلوم» بلاشك تقدم مقاييس تتصل بالوظيفة وخالية من كل تحيز شخصي من أي نوع. وإنه من المفترض أن توفر نظم الجدارة البيئة الموضوعية والمهنية اللازمة لخلق وإدارة تقييمات صحيحة وموضوعية لعمل الفرد. وإن مثل هذه التقييمات بدورها سوف تضمن معاملة عادلة ومتساوية لجميع العمال. إن الأداء، والأداء وحده، هو الذي يقرر الراتب والمركز. وتنسجم هذه القيم كثيراً مع مبادئ الجدارة التي يدافع عنها الإصلاحيون، وهي المظاهر ذات القدسية في قوانين الخدمة المدنية على جميع مستويات الحكومة.

ومع تأصيل وتوسيع نظم الجدارة على كل مستويات الحكومة، فإن تصميم وتشغيل نظم تقويم الأداء أصبحت تحت سيطرة أخصائيين فنيين يعملون للجان (الخدمة المدنية) أو ما يماثلهم وظيفياً. وفي أحسن حالاتهم، فإن الطرق المستخدمة لبناء

أدوات التقييم عن قرب اتبعت تلك الطرق التي أوصى بها مديرو الإدارة العلمية. وانحصر دور المديرين التنفيذيين بتوفير المعلومات المتعلقة بالوظيفة التي يحتاج إليها هؤلاء الأخصائيون وهم يقومون بتصميم مشروعات التقييم، ويحتفظون بالسجلات الضرورية، ويعبئون نماذج التقييم. وقد ذكر مجلس البحوث القومي، في دراسته للبحوث الموجودة حول الراتب للأداء أن هذه «العادة في التقييم» سيطرت على المجال حتى أواخر أعوام ١٩٧٠م (Milkovich and Wigdor, 1991)، وأن هذه العادة، القائمة على الاختبارات النفسية، والاختبارات، تركز على التقييم الدقيق باعتباره «شروطاً مسبقاً» لتصميم أداء دقيق:

«لقد وضع الباحثون في القياس افتراضاً أنه عموماً إذا كانت الأدوات والإجراءات دقيقة (مثل أنها ذات صلاحية ويعتمد عليها) فإنه حينئذٍ يمكن مقابلة أهداف المنظمة الوظيفية باستخدام الاختبارات أو تقييمات الأداء» (Milkovich and Wigdor, 1991, P. 45).

ويصعب إدراك نظام حقيقي للجدارة يخلو من نظام ذي مصداقية في تقويم أداء الأفراد. لكن ومع أن معظم الولايات والمحليات لديها في الكتب لسنوات كثيرة نوعاً من نظام تقييم للأداء، وأن الحكومة الفيدرالية أيضاً كانت تعمل في هذا المجال منذ تأسيس لجنة الخدمة المدنية القديمة، إلا أن تقييمات الأداء كانت صلة ضعيفة بشكل مخز في سلسلة الأساليب الفنية الضرورية لربط مبادئ الجدارة بقوة مع ممارسات نظام الجدارة. وتوجد على الأقل ثلاثة أنواع من المشكلات تعد عوائق للجهود الرامية إلى تحقيق أهداف مديري الإدارة العلمية والاصلاحيين بالخدمة المدنية.

مشكلات فنية Technical Problems:

أولاً: لم يكن من السهل بالنسبة لجميع أنواع العمل باستثناء النمطي والسهل منه، التعرف بوضوح على أبعاد الأداء بوظائف الخدمة المدنية. فالوظائف المهنية والإدارية غالباً ما تكون معقدة ومتنوعة. أما الأوصاف الجامدة فنادر ما توفر صورة ذات معنى عن ماذا يفعل هؤلاء الأفراد فعلاً. وإننا، من ناحية أخرى إذا كانت لدينا رغبة في تقييم أداء فرد ما، ينبغي أن نتعرف على مخرجات العمل أو المنتجات الملازمة بوظيفة ذلك الشخص ثم تطور المقاييس الخاصة بتلك المخرجات والمنتجات. إلا أن التعرف على مخرجات أو منتجات العمل المحددة غالباً ما يكون أمراً صعباً. مثال لذلك، ما هي المخرجات أو المنتجات الملازمة لعمل وظيفة السكرتير الإداري؟ ما هو من بين تلك المخرجات يكون الأساس لتقويم الأداء، وكيف يمكن قياسها بدقة

خصوصاً إن كان تحقيقها يعتمد جزئياً على عمل آخرين؟ وما هي مقاييس الأداء التي من المعقول توقعها وذلك فيما يخص تلك المخرجات؟ وبسبب أن تلك الأسئلة يصعب إيجاد الحلول لها، فإن نظم التقييم غالباً ما تتجه إلى (تقييم) سلوكيات الفرد بدلاً من تقييم منتجات أو مخرجات ملموسة. والافتراض هو أن سلوكيات معينة، مثل عدم الالتزام بالوقت المحدد لإنجاز المهام، والتفاعل المهذب مع مراجعي الوكالة، هذه السلوكيات ملازمة إيجابياً بأداء الوظيفة. وبالإضافة إلى النظم القائمة على السلوك، فإن تقييمات الأداء كانت دائماً تقوم على تقديرات سمات الموظف مثل الأمانة، الاعتمادية، أو الاجتهاد. إن النظم القائمة على السمات تعتبر عموماً سهلة التطوير أكثر من النظم القائمة على السلوك أو تلك التي تقوم على مخرجات العمل الفعلية، لكن الرابط بين سمات الفرد والإنتاجية الفعلية قد تكون ضعيفة.

إن تطوير طرق إدارية ملائمة لتحقيق الدقة في قياس الأداء على الوظيفة هو أيضاً مشكلة فنية بذات المستوى من الصعوبة حتى وإن كان هناك اتفاق يمكن الوصول إليه حول أبعاد الأداء. لقد طور مديرو الإدارة العلمية مفاهيمهم واختبروا طرقهم في الغالب الأعم في وضع صناعي. إن اهتمامهم بالعمل في مستوى المصنع لم يتم التوسع فيه بأي أسلوب منظم ليشمل الوظائف الإشرافية، والمهنية، أو الإدارية. ونحن في نهاية الأمر نستخدم تماماً موازين قياس بسيطة بها أربع أو خمس فئات أداء تطابق مختلف مستويات الأداء المحددة. ويقوم المشرفون بعد ذلك بمراجعة ما يروونه مستوى للأداء الذي هو أفضل ما يتوافق مع عمل الموظف الفرد.

وإيجازاً، فإن المشكلات الفنية الملزمة لتقييم الموظفين الأفراد هي مشكلات كبيرة. وكذلك فإن محاولة حلها ذو تكلفة. إن تطوير خطط ونماذج لقياس الأداء والتي تقوم على مؤشرات ومعايير معقولة للأداء تتطلب الخبرة المتخصصة والوقت. كما أن إدارة هذه الخطط أيضاً ذات تكلفة عالية. ومع افتراض محدودية الموارد مع مطالبات ضاغطة عليها، فإنه من المتبأن يخبو الاهتمام بتقييمات الأداء على صعيد القطاع العام. لقد كان التمويل ضئيلاً، وأيضاً خصص وقت قليل نسبياً من جانب الموظفين للتقييمات. ولم تكن هناك برامج تدريبية للمشرفين، وإن وجدت فهي سطحية. وبالمقابل، فإن المشرفين لم يستثمروا وقتاً كافياً في عملية التقييم، وأنهم قاموا بالفعل بتعطيل نماذج التقييم حتى آخر دقيقة. وكانت التقييمات منحرفة نحو النهاية العليا لميزان القياس، إذ إن المشرفين كانوا يتجنبون الدخول في صراع واتهامات بحسبانهم غير ملتزمين بالعدالة. وليس من المستغرب أن يكون أكثر من ٩٥٪ من التقييمات هي في خانة مرضٍ أو الفئات العليا.

مشكلات الإدارة Managerial Problems:

وكانت الفئة الثانية من المشكلات هي مشكلات الإدارة. إن الاهتمام الضعيف الذي يوليه المشرفون لتقييمات الأداء لم يكن فقط انعكاساً لمشكلات فنية، بل هو أيضاً ردة فعل للدور الهامشي للإدارة التنفيذية في تصميم واستخدام التقييمات. إن الاستثمار الكثيف في هذه النظم (نظم التقييم) لم يكن ذا معنى كبير. فالمشرفون لم يكافئوا من قبل رؤسائهم لقيامهم بالتقييمات، وإن التقييمات السلبية كثيراً ما أدت إلى لا شيء إيجابي أكثر منه صراعات شخصية، واستنزاف للوقت في الاستئنافات من قبل العمال الذين رفضوا التقييم ورفعوا شكاواهم لمجالس الخدمة المدنية (التي هي أصلاً تحمل شكوكاً أو تتهم الإدارة بسلبات التقويم). لقد تمت مطالبة المديرين الحكوميين أن يحققوا بكفاءة وفاعلية أهدافاً وضعت بموجب القانون ومبادرات السياسة من قبل رؤسائهم. ومن هذا المنظور فإن تقييمات الأداء مفيدة فقط إلى الحد الذي يرتقي بجهود المديرين في الرقابة، والتوجيه، وتنسيق نشاطات المرؤوسين. هل نظم تقييم الأداء الحالية ساعدت المديرين في الإدارة؟ عموماً، فإن الإجابة هي شيء من ذلك لم يحدث - أي النفي. وفي أفضل الأحوال أنها لم تكن ذات صلة، ولذلك، تم التعامل معها على أساس أنها شكليات، أو طقوس سنوية وفي أسوأ الأحوال، أنها - أي نظم التقييم - أقامت حواجز للإدارة الفعالة بإثارة السخرية وعدم الثقة في المشرفين، وبتجريد المديرين من ممارسة أي رقابة ذات معنى في الحوافز مثل الراتب، وأهم من ذلك تحجيم دور المشرفين بدرجة كبيرة في تعريف أهداف ومعايير الأداء. وتحت هذه الظروف ليس من المتوقع أن يأخذ مديرو قداماء المحاربين بجدية تقييمات الأداء.

المشكلات التنظيمية Organizational Problems:

إن المجموعة الثالثة من المشكلات تتعلق بالتنظيم. إن تقييمات الأداء لم ترتبط بالوظائف الإدارية الرئيسية مثل التخطيط والميزانية. ولم تستخدم أيضاً كجزء من جهود الإدارة العليا في ممارسة الرقابة على النشاطات البرامجية. لقد كانت طرق وإجراءات التقييم قليلة الأثر في دعم جهود الإداريين لوضع أهداف للتحكم أو توجيه أداء المنظمة، وفي تخصيص الموارد البشرية بفعالية وكذا المادية. وإنه من وجهة نظر أولئك الذين يحاولون تحقيق الأهداف على مستويات المنظمة والبرامج، فإن تقييمات أداء الموظفين، لكل الأغراض العملية، كانت إدارياً غير ذات صلة، وعليه،

ومثل المشرفين في أسفل الهرم الإداري، فإن المديرين التنفيذيين الحكوميين لم يكونوا يميلون لصرف مواردهم المحدودة في جهود تؤدي إلى تسهيل تقييمات الأداء. ومن وجهة نظر المنظمة، فإن تلك قد تمت خاصة لترضي على الورق فقط متطلبات قوانين الخدمة المدنية وأحكام نظام الجدارة.

انتصار الشكل على المضمون : Victory Of Forms Over Substance

كما كان من المحتمل توقعه تحت تلك الظروف، فقد أصبحت تقييمات الأداء عبارة عن نماذج تعبأ، ويوقع عليها، وتثار الشكوى حولها، ثم تذهب إلى عالم النسيان. وكما سبقت الإشارة إليه، فإن أنواعاً من الخطط قد تم استخدامها، وأن النوع الذي كان أكثر شيوعاً هو نظم قياس السمات. كما تم تطوير ميزان قياس نموذجي بشكل رسم بياني يقوم المشرف بالتأشير على سلسلة العوامل بالدرجة في العامل الذي يصف الموظف. وإن ميزان قياس الرسم البياني يسمح للمشرف أن يقيس الموظفين سريعاً، بوضع علامة مراجعة في المربعات أو الخانات الموضحة بالنموذج، وهكذا فإن هذا الميزان له ميزة السهولة في إدارته. ولهذا السبب فقد تم تطبيق قياس السمة بشكل موسع. وكانت العوامل في الغالب هي السمات الشخصية، كما تم توضيحه من قبل، وأن صلة ذلك بالأداء الفعلي شيء فقط يمكن افتراضه. ولم يكن مستغرباً لهذه النماذج القياسية أن تتضمن بشكل عمومي بعض الجوانب حول كمية وجودة العمل، لكن ذلك كان هو أقصى مدى التحري في الأداء الفعلي بالوظيفة. ونادراً ما يتم تعريف السمات بوضوح، وأن أولئك الذين يقومون بالقياس يحصلون عادة على توجيه قليل وأحياناً لا يحصلون ألبتة على ذلك التوجيه في كيفية قياس الدرجة لسمة معينة يتصف بها الموظف. والشكل (٦-١) يقدم مثلاً لنموذج عام لقياس السمات، واستخدم هذا النموذج في مدينة كبيرة خلال السنوات الأولى لأعوام ١٩٨٠م.

وتتضمن المآخذ الملازمة عامة لمدخل قياس السمات العامة ما يلي:

- ١- أن محتوى نموذج القياس لا يتصل بالوظيفة أو يمكن تطبيقه تحديداً لكثير من الوظائف.
- ٢- تسمح النماذج للكثير من التفسيرات: فالتقديرات غالباً ما تتغير بشكل واسع بين المشرفين وعلى صعيد وحدات المنظمة، والتي يبدو أنها تهدم مصداقية التقديرات التي يحصل عليها العمال.

٣- أن انعدام مقاييس موضوعية للأداء يخلق ظروفًا يعمل في إطارها المشرفون لممارسة تحيزهم أو حتى وإن كانوا يريدون أن يكونوا موضوعيين، فإنهم يهتمون بالتحيز في تقييماتهم لصالح البعض وضد البعض.

٤- أن النماذج تتطلب جهداً سطحياً من جانب المشرفين، طالما أنها لا تتضمن أكثر من علامة المراجعة توضع على سلسلة من المربعات أو الخانات، والتي يمكن أن تتم في دقائق.

وبحلول عام ١٩٨١م انتهى المعهد الحضري (Urban Institute) إلى حقيقة أنه يوجد هناك شاهد حالياً يشير إلى أن النظم التي تستغل قياس المشرفين للسمات الشخصية وتركز على جوانب غير محددة في الأداء، أنها ليست ذات صلاحية أو فاعلة بقدر كافٍ يستحق الاهتمام. (Greiner Et-Al, 1980, P. 227).

الشكل (١-٦) مثال لنموذج تقييم السمات

اسم الموظف:
مسمى وظيفة الموظف:
الضمان الاجتماعي:
مكتب الإدارة:
المصلحة:
رقم الوظيفة:
المدة في الوظيفة المصنفة: سنة:	شهور:
المدة في نفس الوظيفة التي يقيم فيها من	إلى
المدة التي أشرف فيها المشرف على الموظف: من	إلى
نوع التقرير: <input type="checkbox"/> سنوي	<input type="checkbox"/> فترة التجربة الأولى <input type="checkbox"/> فترة التجربة الأخيرة

ممتاز - غالباً يؤدي بأفضل مما تتطلبه الوظيفة.	مرض	مرض	مرض	مرض	مرض	مرض
مرض للغاية - يلاحظ دائماً أنه يؤدي عملاً أكثر وأفضل مما هو مطلوب.	ممتاز	مرض	مرض	مرض	مرض	مرض
مرض - كفاء تماماً يؤدي ما هو مطلوب في وظيفته.	ممتاز	مرض	مرض	مرض	مرض	مرض
مرض - مرض بدرجة متدنية ويمكن للموظف بعض التحسين.	ممتاز	مرض	مرض	مرض	مرض	مرض
مرض - بحاجة إلى تحسين - غير مرض في أداء عمله لكنه قد يتحسن ضمن زمن معقول.	ممتاز	مرض	مرض	مرض	مرض	مرض
مرض - غير مرض - عدم مقدرة دائمة.	ممتاز	مرض	مرض	مرض	مرض	مرض
مرض - إذا لم ينطبق أي بند على الشخص المقيم. اشطب ذلك البند وأكتب مقابل ذلك N/A.	ممتاز	مرض	مرض	مرض	مرض	مرض
الحضور	إلى أي مدى الموظف منتظم في العمل؟					
دقيق في المواعيد	إلى أي مدى الموظف ملتزم بالحضور في الوقت المحدد؟					
استخدام الوقت	هل يعمل بشتات، ويمتنع عن إضاعة الوقت؟					
المبادرة	هل يتخذ الإجراء الذي توجد له حاجة دون أن ينتظر أن يبلغ بما يجب عمله؟					
الحكم	هل القرارات التي يتخذها الموظف رشيدة/عقلانية؟					
التعاون	هل يساعد زملاء العمل الذين بحاجة إلى مساعدة، ويتفادى المشاجرات؟					
الإبلاغ	هل يبلغك الموظف بتقديم سير العمل والمشكلات التي تثار؟					
الاعتماد عليه	هل الموظف ينجز المهام بدون إشراف زائد؟					
المعرفة بالعمل	هل يعرف الموظف ماذا يفعل وكيف يفعل (دون مساعدة)؟					
كمية العمل	ما هي الكمية التي ينجزها مقارنة بالكمية المطلوبة؟					
جودة العمل	هل عمل الموظف عادة دقيق ومتكامل؟					
قيم العوامل التالية أو عوامل إضافية إذا كانت تنطبق على مسؤوليات الموظف؟						
القيادة	هل يحصل الموظف على أداء مرض من الرؤوسين؟					
التخطيط	هل الموظف يحدد أهداف مناسبة، وأسبقيات وتوقعات لاحتياجات المستقبل؟					
التنظيم	هل يفرض المسؤولية والسلطة بفعالية، ويتفادى مشكلات التسيق؟					
التوجيه	هل يحيط الرؤوسين بخطط العمل، والإجراءات، والتغيرات؟					
المتابعة	هل يتأكد أن الرؤوسين ينجزون المهام وبدقة في الوقت المحدد؟					
المرونة	هل يتغير الموظف ليقابل متطلبات الوظيفة المتغيرة؟					
المسؤولية	هل يتحمل المسؤولية بكاملها لجميع أوجه المهام؟					
الاستخدام المتكافئ						
الفرص	تؤكد أن نشاطات فرص الاستخدام المتكافئة الإيجابية قد احتسبت في جميع المجالات المناسبة في الاستخدام					

يوضح الجدول (٦-١) المشكلات العشر الأولى لتحديد الراتب على أساس الأداء على المستوى المحلي:

- ١- انعدام التمويل الكافي.
- ٢- الفشل في التمييز بين مختلف مستويات الأداء.
- ٣- عدم العدالة في تقدير مكافآت الأداء.
- ٤- الصراع بين المقيمين ومن يجرى تقييمهم.
- ٥- انعدام ثقة الموظف في أساليب تقييم الأداء.
- ٦- مطالبة مبالغ فيها على وقت المشرف.
- ٧- شكوك الموظفين وعدم الثقة في دوافع الإدارة.
- ٨- فشل النظام لمقابلة توقعات الموظف.
- ٩- عدم التزام المشرف بمتطلبات البرنامج.
- ١٠- المعارضة من قبل النقابة.

المصدر:

Gregory Streib and Lloyd Nigro, Pay For-Performance In Local Governments: Use and Effectiveness, In The Municipal Yearbook: 1993, (Washington, D. C. Icma), PP. 50-56.

وقد كان الوضع في الحكومة الفيدرالية مماثلاً لذلك بشكل كبير. وحين حاولت إدارة الرئيس كارتر (Carter) في عام ١٩٧٨م، تمرير قانون إصلاح الخدمة المدنية (CSRA) من الكونجرس، إلا أن مكتب المحاسبة العامة (GAO) أوصى بتغييرات رئيسية في نظم تقييم الأداء التي تستخدمها الوكالات الفيدرالية. فقد أفاد المكتب أن كثيراً من العاملين ببساطة لم يحصلوا على تغذية مفيدة عن أدائهم (U.S. General Accounting Office, 1978) وكثيراً ما تتعدم متطلبات الأداء أو أنها عمومية بدرجة تجعلها غير مفيدة، وأن كثيراً من أوصاف الوظائف أصبحت مهترئة وفقدت صلاحيتها. وبرغم أن قانون تقييم الأداء لعام ١٩٥٠م ولوائح الوكالة تطالب أن تقوم - أي الوكالات - بقياس الأداء، إلا أن كثيراً من المشرفين لم يضعوا معايير للأداء أو أنهم قاموا بنقاشها مع مرؤوسيهـم. وقد لاحظ تقرير مكتب المحاسبة العامة (GAO) أن كثيراً من المشرفين يصل عددهم حوالي نصف جميع المشرفين لم يتلقوا أبداً تدريباً على العناصر الرئيسية لتقييم الأداء. وأن البعض من المشرفين لم يكن يرى أن ذلك مفيد جداً. وإن المديرين الفيدراليين الذين حاولوا أن يجعلوا النظام الموجود

فاعلاً قد أصيبوا بإحباط من قبل تشريع ضعيف المفهوم وقرارات المحكمة المانعة. وطالب قانون تقويم الأداء لعام ١٩٥٠ بملخص للتقييمات الوصفية للأداء الكلي العام: ممتاز، ومرض، وغير مرض. وقد نص القانون أن من يحصل على معدلات بامتياز يمكن منحه الزيادة في الراتب "فقط حين تكون جميع مجالات التقييم ليست تتجاوز المتطلبات العادية فحسب، بل جميعها تكون بدرجة ممتاز". وعليه فهو يستحق تقديراً أو توصية خاصة (مع التشديد الإضافي). وهذا معيار مطلبه صعب ولا يمكن التجاوب معه، وأنه من وجهة نظر المشرف، فإن تلبية هذا المطلب، يتطلب استثماراً كبيراً في الوقت والجهد لتوثيق تقييم ممتاز. وهكذا، فإن القانون شجع المشرفين ليمنحوا تقييمات بدرجة مرض للغالبية العظمى من الموظفين الذين يؤدون عملاً بمستوى مقبول أو بمستوى جيد.

وقد نص قانون ١٩٥٠م، بالنسبة للموظفين الهامشيين وغير المنتجين، أن معدل الأداء بدرجة غير مرض هو سبب كافٍ لاستبعاد الموظف من وظيفته والتي كان فيها أداؤه غير مرض. وعلى كل، فإنه في عام ١٩٦٠م، أصدرت «محكمة للمطالبات» حكماً أن قانون لويد لافوليت لعام ١٩١٢م (Lloyd-Lafollette)، وقانون أفضلية قدماء المحاربين (The Veterans Preference Act of 1944) هذان القانونان لهما الأسبقية (في النظر في قضايا فصل الموظف ذي الأداء غير المرضي). وبإيجاز، فإن الفصل لا يكون تلقائياً بسبب أن القانون فُسر بمعنى أن العامل الفيدرالي له حقان دستوريان للاستئناف، الحق الأول حين يتلقى الإفادة أن أداءه غير مرض. والثاني بعد أن تبدأ الإدارة بإجراءات الفصل. بموجب هذه الشروط، فإن المديرين الحكوميين يتهربون من إعطاء تقييمات غير مرضية وأنهم ينتقلون مباشرة إلى إجراءات عكسية. وقد وُفرت هذه الإستراتيجية وقتاً ومالاً، لكنها كانت تعني تماماً أن جميع الموظفين الفيدراليين قد حصلوا على تقييم بدرجة مرض. وإنه بين عام ١٩٥٤م وعام ١٩٧٨م، فقد وصل مكتب المحاسبة العامة إلى إحصائية مفادها أن ٩٩٪ من جميع التقييمات هبطت إلى هذه الفئة - أي مرض.

وزيادة في سوء الأمور، فقد احتوى قانون إصلاح الرواتب الفيدرالي لعام ١٩٦٢م (The Federal Salary Reform Act, 1962) شرطاً ينسخ بموجبه الزيادة في الراتب داخل المرتبة لكل شخص يحصل على معدل مرض أو أفضل [مما كان]. وبدلاً من ذلك يشترط أن يكون الأساس لمنح الزيادات تقرير مستقل من رئيس الوكالة يشير إلى أن الموظف قد وصل إلى "المستوى المقبول من الكفاءة والمقدرة". وكان المنطق من وراء ذلك هو أن المشرفين لم يكونوا ذوي نظرة نافذة أو فاحصة في تقييمهم للأداء، بسبب

أنهم لا يريدون حرمان الموظفين من الزيادات داخل المرتبة، لأن خلاف ذلك يعمل على تحطيم مركزهم. وبدلاً من تشجيع ودعم المشرفين لجهودهم الحقيقية للتمييز بين مختلف مستويات الإنجاز، فإن قانون ١٩٦٢م ببساطة سمح لرؤساء الوكالات أن يصدروا بشكل روتيني شهادات بالأداء المقبول بسبب أنهم ليسوا في وضع يسمح لهم بعمل شيء غير ذلك. وبوجه عام، فإن الموظفين الفيدراليين في أحسن الأحوال كانوا متأرجحين حول موضوعية واستخدام تقييمات الأداء التي كانت سارية قبل إصلاح الخدمة المدنية (Ingraham and Ban, 1984, PP. 70-86).

هذا، وإن تقويم الأداء حتى أواخر أعوام ١٩٧٠م وصل إلى حالة من التجمد كنشاط ضعيف في إدارة شئون الموظفين. ونظرياً، فقد تم الاعتراف بأهمية تقييم الأداء بالنسبة لنظم الجدارة وفاعلية الإدارة. ومن الناحية العملية، فإن الجهود لتعريف وقياس الأداء بدقة لاقت نجاحاً محدوداً في القطاع العام، لكن أصبحت الفكرة راسخة تماماً في أدبيات المهن والأبحاث، وأن الحوار حول الفوائد النسبية للأساليب الفنية لقياس الأداء ظهرت على السطح على أساس منتظم لا بأس به. وقد ركزت الأبحاث على بدائل لمداخل قياس السمات مثل طرق الأحداث الحرجة، «وميزان قياس السلوك المعتمد»، والتقييم بالأهداف ونماذج التقييم الوصفي (Milkovich and Wigdor, 1991, PP. 54-76). وعلى كل، فإن المقترحات الخاصة بإصلاح سياسات وممارسات تقييم الأداء في القطاع العام كان لها أثر بسيط نسبياً حتى كانت الضغوط لإصلاح الخدمة المدنية مما دفع بمسألة التقييم للبروز. وقد تميزت أعوام ١٩٨٠م بجهود حماسية تدعو للتفاوض لجعل التقييمات في مركز اهتمامات إصلاح الخدمة المدنية الثاني (Downs and Larkey, 1986, PP. 190-200).

وقد أشار ألان كامبل (Alan Cambell) المدير السابق لمكتب إدارة شئون الموظفين (OPM) في تعليق له بعد مضي (١٠) سنوات من تطبيق قانون إصلاح الخدمة المدنية، بقوله إن الفرض من إصلاحات الخدمة المدنية هو أن تتجاوب مع مؤسسة لشئون الموظفين تطورت إلى نظام حماية سلبية صمم أساساً لمنع الرعاية، والمحسوبية ومثالب أخرى في شئون الموظفين. قال ألان كامبل:

”أشارت مسوحات الاتجاهات في ذلك الوقت بين المديرين الفيدراليين أنهم أصيبوا بالوهم حين رأوا أن النظام عمل جيداً تماماً مثل الجمهور العمومي. وأنهم لم يعتقدوا أنهم سوف يستطيعون إدارة النظام، وأنهم يرون أن الوكالات المستقلة عن الرقابة فرضت قيوداً وقوانين جعلت من الصعوبة أن يكونوا ذوي كفاءة“ (U.S. General Accounting Office, 1988, P. 12).

إن تحذير كامبل (Cambell) أن نظم تقييم الأداء سوف لا تعمل إلا إذا كانت قائمة على خطة وضعت بعناية لنشاطات المنظمة حول حلقتها في التخطيط، الأمر الذي يوحي أن الخطوط العريضة للمدخل قد أخذت في الاعتبار في تقييمات الأداء بواسطة الكثير من حكومات الولايات المتحدة خلال الـ (٢٠) سنة الماضية. وقد تم التركيز على تطوير أدوات وعمليات تقويم الأداء التي تتطلب من المشرفين تقييم أداء موظفيهم من منظور المسئوليات المحددة للوظيفة وأهداف المنظمة. وإن معدلات القياس في النظم التي خضعت للإصلاح واضحة في صلتها بجوانب رئيسية متنوعة في إدارة الموارد البشرية، وأهم من كل ذلك صلة التقييم بالراتب. وقد تم التوسع كثيراً في الرقابة الإدارية على أشكال وإجراءات التقييم في كثير من الإدارات وذلك في تجاوب للجدل حول أن إدارة الأداء الفاعلة تتطلب مدخلاً تقل فيه القيود القانونية ويكون غير مركزي (Thompson and Radin, 1997).

مدخل الإدارة على تقييم الأداء A Management Approach To Performance Appraisal

تميزت أعوام ١٩٨٠م فنياً، بالاهتمام الأقل بالصلاحيات والاعتمادية أكثر من الاهتمام بقابلية التطبيق أو العمل بموجبه لنظام تقييم الأداء داخل المنظمة، ومقدرة النظام في نقل مقاييس المنظمة للموظفين، ولكفاءة الموظفين ذوي الأداء الجيد جداً، والتعرف على الموظفين الذين يحتاجون إلى تدريب ونشاطات تطويرية أخرى (Milkovich and Wigdor, 1991, P. 46). وضمن إطار هذا التقليد من جانب الإدارة، فإن تقييمات الأداء قد تمت إضافتها لكشف الموارد التي قد يستخدمها المديرون التنفيذيون للرفع كثيراً من التجاوب البيروقراطي والمسئولية. وقد تم تفويض صلاحيات واسعة للمصالح ذات السلطة أو الاختصاص على أن تصمم وتدير نظاماً لتقييم الأداء (في إطار من توجيهات السياسة العريضة). إن هذا التفويض قد وجد دعماً من الكثيرين من أخصائي شئون الموظفين وكذا المديرون التنفيذيون. وإن طرق التقويم القائمة على مفاهيم الإدارة بالأهداف (MBO) أصبحت عناصر مرغوب فيها بالنسبة للجهود في جعل أهداف وخطط الوكالة الأساس في قياسات الأداء التي تستخدم على صعيد المنظمة.

وبالنسبة للدقة، فقد تحول الانتباه من خصائص ميزان القياس إلى العوامل التي تؤثر على مقدرة أولئك الذين يجرون عملية القياس بغرض أن يوفروا أحكاماً دقيقة

عن الأداء. ويعد قبول الموظفين واستغلال المنظمة أهدافاً محورية في التقليد الإداري، وعليه، فإنها تركز على أهمية الوضع التنظيمي (الاجتماعي، والنفسي، والفني) الذي تتم داخل محيطه عملية التقييم. وبرغم أن أثر استخدام تقنية القياس في الدقة أمر معترف به، إلا أن تركيزاً خاصاً ينبغي أن يوجه إلى الظروف التي تشجع المقيمين ليستخدموا نظم القياس بحسب الطريقة والفرض الذي وضع النظام من أجله (Milkovich Wigdor, 1991, P. 47)، ومثال لذلك تؤكد شواهد البحوث فكرة أن الفعالية المتلقاة عن نظم تقييم الأداء أنها تتصل بقوة لثقة الموظفين بالنسبة لدقتهم وعدالتهم (Roberts, 1995, P. 37).

كما أن قبول المشرفين أو المقيمين كان أمراً ذا حساسية "يكون قبول المقيمين غالباً حين يتفهموا المنطق الذي يبرر النظام وأهدافه، وأنهم واثقون في مقدرتهم لإدارة النظام بفعالية وأن الفوائد المنظورة تفوق التكلفة، وأن نظام التقويم لا يتعارض مع نظم شئون الموظفين الأخرى. وأن موظفي المدير لديهم اتجاهات إيجابية تجاه النظام (Roberts, 1992, P. 22)".

وبحلول أواسط أعوام ١٩٩٠م، كانت الاهتمامات بالنواحي الرقابية في الحركة الأولى لإصلاح الخدمة المدنية قد خبأت وانزوت إلى الوراء، وأن الاستخدامات الإدارية والتنفيذية لتقييمات الأداء قد فرضت نفسها في وسط المسرح - إن جاز التعبير - وإن هذه الاستخدامات الآن بحسب كلمات أحد الكتاب أصبحت "عامة بشكل مطلق في القطاع العام" (Fox and Shirkey, 1997, P. 205). ومثال لذلك هو "عملية تقييم الأداء" في ولاية جورجيا (Georgia) وهو أحد مكونات مشروع "كسب جورجيا" (Georgia Gain) الذي طبق في أواسط أعوام ١٩٩٠م. وإن عنصراً محورياً في المشروع هو نظام تعويض يقوم على الأداء "وإن عملية إدارة الأداء في جورجيا" مصممة لوضع توقعات في جودة الأداء والإنتاجية التي يمكن قياسها ومكافأة الموظفين لمقابلة هذه التوقعات (Georgia Merit System, 1997, P. 2).

وبموجب عملية إدارة الأداء في جورجيا فإنه من المتوقع أن يتوزع المديرون والموظفون مسئولية أداء الوظيفة. وأنه من المتوقع أن يتعاونوا في عملية سنوية تقيس الأداء الفعلي في ضوء التوقعات والمكافآت والإنجاز في الوظيفة. وبحسب "مرشد المدير" Manger's Guide المرافق "لعملية تقييم الأداء" (PMP) فإن هذه العملية المتداخلة تتضمن أربع مراحل: التخطيط، والتدريب العملي Coaching، والتقييم، والتطوير.

- ففي مرحلة التخطيط، يطور المدير خطة الموظف في الأداء، بتغذية من جانب الموظف، تعرف بوضوح مسؤوليات الوظيفة، توقعات الأداء ومقاييس الأداء.
- وخلال مرحلة التدريب العملي، "يوثق المدير أداء الموظف ويقدم له تغذية مرتجعة وتشجيعاً بانتظام". ويتوقع من المدير مساعدة الموظف في حل مشكلات الأداء وتوفير التغذية المرتجعة الرسمية مرة في السنة على الأقل.
- مرحلة التقييم، هي المحطة التي يقوم المدير والموظف بمراجعة تقدير المدير للأداء الإجمالي للموظف كما تم قياسه في ضوء توقعات تم تعريفها. وهناك مجالان في الأداء تم قياسهما، هذان المجالان هما أداء الوظيفة والالتزام بقواعد المنظمة السلوكية والانضباط.
- الخطوة الأخيرة. في حلقة "عملية تقييم الأداء" (PMP) هي مرحلة التطوير، والتي خلالها يقوم المدير والموظف سوياً بوضع توقعات الأداء وأهداف التطوير للحلقة التالية "والتي سوف تساعد في تحسين أو تسهيل فعالية الموظف في العمل. وقد تحدد خطة التطوير أهداف تدريبية محددة أو تشذيب/توسيع مدى وظيفة الموظف". (Georgia Merit System, 1997, P. 3).

وتستخدم ولاية جورجيا "نموذج إدارة الأداء" (PMF) كمحور أساسي في التخطيط للأداء وفي عملية التقييم. ويستخدم النموذج (PMF) لـ (١) تطوير خطة للأداء (٢) تسجيل وتوثيق قياس الأداء السنوي (٣) وأنه - أي النموذج - قد يحتوي على خطة تطوير الموظف. ويجب على جميع موظفي ولاية جورجيا المصنفين أن تكون لهم خطة فردية للأداء، وأن لرؤساء المصالح التصرف لتقرير عمّا إذا كان ينبغي ضم الموظفين غير المصنفين في وكالاتهم إلى هذا النظام. وأن خطط الأداء، تقوم عادة على الأوصاف الرسمية لوظائف الولاية "لإيجاد تناسق وثبات بقدر الإمكان بالنسبة للمسؤوليات (والتوقعات) المناطة للوظائف في ذات نوع العمل". وعلى كل، فإنه من الضروري أن تشرح خطط الأداء مسؤوليات شخص ما في وظيفة بذاتها، أكثر من نوعية أو مجموعة من الوظائف فقط. "وأنه بالإمكان تفصيل هذه الخطط لتناسب الموظف في الوظيفة" (Georgia Merit System, 1997, P. 8).

ولقد تم تصميم "عملية تقييم الأداء" في ولاية جورجيا لتفادي عدد من المشكلات خاصة التي تتجمع لتهدم بشكل جاد فعالية نظم تقييم الأداء. وقد كشفت مراجعات التقييمات في ظل قانون إصلاح الخدمة المدنية (CSRA) في عدد من الوكالات الفيدرالية، كمثال:

- ١- الموظفون، ولعدة أسباب لم يكونوا مشاركون نشطين في تطوير معايير الأداء الخاصة بوظائفهم.
- ٢- أن العاملين لم يحاطوا علماً من قبل المشرفين عليهم بمعايير الأداء في بداية فترة التقييم.
- ٣- أن معايير الأداء - إن وجدت - لم ينص عليها بوضوح بمصطلحات قياسية، وأنها فشلت في التمييز بين مستويات الإنجاز، ولم تعرف بوضوح الأداء غير المقبول.
- ٤- أن إجراءات الوكالات في ربط التقديرات لنشاطات شئون الموظفين مثل الزيادة في الراتب، كانت مبهمة (وغير محددة) وأن الموظفين لم يروا صلة مباشرة ومنطقية بين تقديراتهم وبين هذه النشاطات (U. S. General Accounting Office, 1983, U. S. General Accounting Office, 1987).

إن مجلس البحوث القومي (The National Research Council) في تقرير أعده مكتب إدارة شئون الموظفين (OPM) استعرض البحوث المتوافرة حول تقييمات الأداء في القطاعين العام والخاص، ووصل إلى النتائج التالية:

- أولاً، إنه في الأوضاع التطبيقية اليومية لإدارة شئون الموظفين، فإن استثمارات ضخمة في تحقيق الدقة في القياس غير اقتصادية التطبيق بسبب أنها من غير المحتمل أن تؤدي إلى تحسين الجودة الإجمالية، أو الفائدة من تقييمات الأداء.
- ثانياً، أوصى المجلس (مجلس البحوث القومي) أن تركز سياسات تقييم الأداء على أحكام الإدارة (الواعية) أو المستتيرة وألا تتطلع إلى درجة وحدة القياس، والدقة والدعم التجريبي الذي قد يكون مطلوباً مثلاً في اختبارات الاختيار (Milkovich and Wigdor, 1991, P. 3).

وفي الإطار الذي حددته تلك النتائج، فقد تقدم المجلس بعدة ملاحظات تم تلخيصها وهي تختص بجانب قياس الأداء:

- إن تحليل الوظيفة ومواصفات معايير الأداء ليست بديلاً للأحكام الإشرافية، لكنها مهمة بسبب أنها قد تساعد في تركيز عملية التقييم للآتين المشرف والموظف.
- إن المشرفين على مقدرة لتكوين تقديرات يعتمد عليها بشكل معقول عن مستويات الأداء الإجمالية لموظفيهم. وعلى كل، إن الاتساق (أو الثبات) ليس ضماناً للدقة إذ إنه لا يزال هناك إمكانية خطأ منتظم وتحيز. وإنه، مثلاً من الممكن للمشرفين بصفة ثابتة أن يقللوا من تقييم أداء النساء أو الأعضاء من الأجناس والإثنيات من الأقليات.

● برغم وجود أنواع كثيرة من موازين القياس والنماذج، فإنها تؤدي إلى نتائج متماثلة إذا كانت الأبعاد التي يتم قياسها تم اختيارها بدقة وأن مرتكزات الميزان تم تعريفها بوضوح. وإن المرتكزات ما هي في قليل أو كثير، إلا مستويات تم شرحها بالتحديد للأداء ثم عرضها في سلسلة أو ميزان، مثلاً، (١) = غير مقبول، إلى (٥) = ممتاز. وليس هناك شاهد مقنع تم وجوده لدعم الافتراض أن التمييز بين السلوكيات والسمات له أثر كبير في نتائج التقييم، ويبدو أن المشرفين كونوا تقييمات عمومية من شأنها أن تضع بقوة لون الذاكرة لتقييم سلوكيات العمل الفعلية. وبالمثل هناك دليل ضعيف يفترض أن نظاماً لقياس وظائف محددة تنتج عنها نتائج مختلفة كثيراً من تلك التي استخدمت فيها نظم شاملة أو أبعاد عمومية (Milkovich and Wigdor, 1991, P. 144).

وتعني جميع هذه النقاط أن الدرجة التي يسهم فيها فعلاً نظام التقييم لعملية إدارة الأداء تعتمد كثيراً على الدرجة التي يستثمر فيها جميع المعنيين بإنجاحها عن طريق: (١) الالتزام بتدريب المشرفين وتطوير الموظفين (٢) مشاركة أنشطة ومستيرة بين المشرفين والموظفين في وضع المعايير للأهداف التطويرية (٣) استخدام مقاييس للأداء عادلة وموضوعية (٤) التزام واضح ومرئي لعدالة الإجراءات في جميع مراحل عملية القياس (Roberts, 1995, Roberts and Reed, 1996). وبهذه المدلولات، فإن تقرير المجلس أشار إلى أن نظم تقييم الأداء الناجحة في القطاع الخاص تشترك في خصائص معينة (مع القطاع العام).

«(إن نظم تقييم الأداء) راسخة في محتوى نظم الإدارة وشئون الموظفين التي توفر حوافز للمديرين ليستخدموا معدلات تقييم الأداء كنوايا (أو غايات) للمنظمة. وتشمل هذه الحوافز المرونة الإدارية، أو التصرف في مكافأة الأداء العالي وفي الفصل من الخدمة لمن أداؤهم بشكل مستمر دون المستوى. والمديرون أنفسهم يتم تقييمهم في ضوء نشاطات تقييم أدائهم (Milkovich and Wigdor, 1991, P. 164).

إدارة الجودة الشاملة وتقييم الأداء Total Quality Management And Performance Appraisal

لقد تم توجيه عناية كثيرة بتحسين وتشذيب أساليب ونظم تقييم الأداء التي تركز على الموظف الفرد. ويفترض هذا المدخل الساري من القدم أن المفتاح لتحسين

الإنتاجية وجودة الخدمات في القطاع العام ما هي إلا دقة القياس وممارسة الرقابة على أداء كل عامل. ومدخل آخر لذلك هو «إدارة الجودة الشاملة (TQM)» وهي التي في تحد مع الافتراض السابق. وبحسب كلمات أحد الكتاب فإن معظم من يستخدمون إدارة الجودة الشاملة يصرون على إدارة الأداء من خلال قياس الأفراد. وهو ممارسة تتناقض مع إدارة الجودة الشاملة (TQM) (Bowman, 1994, P. 129). لقد كانت إدارة الجودة الشاملة ذات أثر في القطاعين العام والخاص خلال الـ ٢٠ سنة الماضية، لذلك فإنه ينبغي إدراك نظرتها نحو تقييم الأداء.

وتغطي مداخل إدارة الجودة الشاملة المنظمة بكاملها باعتبارها نظاماً معقداً يتكون من عمليات مترابطة مع بعضها الآخر، وتؤكد - أي إدارة الجودة - أن مشكلات الأداء لا تبدأ من الموظفين "لكنها تعود إلى عدم فهم عمليات أو إجراءات العمل" (BOWMAN, 1994, P. 129). إن أهداف مدخل إدارة الجودة الشاملة (TQM) هي دراسة عمليات العمل للتعرف على الحواجز للجودة، ولرضا العملاء في الداخل وفي الخارج، وبناء ثقافة بالمنظمة تقدر الجودة والتحسين المستمر. وإن هدف إدارة الجودة الشاملة، بعبارة أخرى، هو تغيير نظم المنظمة لتحسين الجودة، أكثر منه تغيير العمال كأفراد. وإن تقييمات الأفراد، بحسب نقاد الجودة، يتجاهلون الأساس المنتظم للإنتاجية والجودة، وأنهم يشعلون فتيل المنافسة والشكوك، التي من شأنها أن تهدم التعاون وعمل الفريق وهما الضروريان لاستمرارية المحافظة على ثقافة التحسين المتواصل. لذلك، فإن المؤيدين لإدارة الجودة الشاملة أوصوا بترك تقييمات الأداء التقليدية واستبدالها بالتركيز على تحديد وإزالة المصادر المنتظمة التي تسبب التغييرات في جودة المنتجات والخدمة التي هي ليست تحت سيطرة الموظفين كأفراد. وبدلاً من إسقاط تقييمات أداء الأفراد والتحرك إلى نموذج يركز على الجماعة (وليست الفرد)، فإن ردة الفعل المعتادة من قبل المخدمين الحكوميين الذين يطبقون طرق إدارة الجودة الشاملة كانت - أي ردة الفعل - كانت محاولة جعل تقييمات الأداء التقليدي تعمل أو تطبق بشكل أفضل وذلك بزيادة مشاركة الموظفين ووضع كامل عملية التقييم في إطار مرجعي "تطويري". وهذا على كل حال، لا يعني نقل تركيز الاهتمام من منظور الفرد إلى المنظمة كنظام وإلى العمليات التي تقوم بها. ويحدد بومان (Bowman, 1994) عدة أسباب حول لماذا يظل المديرون الحكوميون والموظفون مترددين في ترك النظم التقليدية:

● يستخدم المديرون تقييمات الأداء غالباً كطريقة لممارسة الرقابة على مرؤوسيه، وأنهم مترددون لإجراء تغييرات يمكن أن تمنح الموظفين حرية في التصرف والتأثير على عمليات العمل، وإن المنظمات التي تستخدم إدارة الجودة الشاملة تكون عادة "مسطحة الهيكلية" ولديها اتصالات أكثر انفتاحاً من البيروقراطيات التقليدية، وأنهم يمنحون موظفيهم حرية أكبر في التصرف بسبب أن التمكين/ التفويض يسمح للموظفين بالاستجابة لاحتياجات العميل في وقت وبأسلوب يفصل لذلك العمل (Berman, 1997, P. 282).

● قد يكون المديرون مترددون ليس فقط لتبني مداخل متطرفة (جذرية) لكنهم أيضاً مترددون لترك تلك التي أفادتهم خلال حياتهم الوظيفية. وحقيقة أن الكثير يجدون التقييمات أداة أيدلوجية، حتى وإن كانت ذات معضلات من الناحية الفنية. وأنهم متى وقعوا على التقييمات، فقد انتهت وظيفتهم، وأن مسؤولية الجودة والإنتاجية عادت إلى ما تنتمي إليه بحسب ظنهم إلى المرؤوس (Bowman, 1994, PP. 132).
● إن الموظفين دائماً يتشككون في أغراض الإدارة حين تكون هناك اقتراحات بالتغيير، وأنهم يميلون إلى تفضيل نظم التقييم التي هي متعارفة لأولئك الذين ليست لديهم خبرة، حتى وإن كان النظام المتعارف أقل من مرض.

● إنه بالنسبة للمديرين والموظفين على السواء، فإن نظم التقييم التقليدية من الصعب تجاوزها، ذلك أنها مرتبطة بشكل وثيق بكثير من وظائف شئون الموظفين الأخرى، مثل التدريب، والتعويض، والترقية وإنهاء الخدمة. وإن تغيير عملية التقييم لكي تناسب نموذج إدارة الجودة الشاملة يتطلب بالضرورة تغييرات ملموسة وذات إمكانية لتغييرات تهدد نظام شئون الموظفين القائم (Berman, 1997, PP. 283-286, Bowman, PP. 132- 133; Connor, 1997).

لقد قام بعض المخدمين الحكوميين بجهود لإصلاح نظمهم في تقييم الأداء مطابقاً بشكل أكبر مع القيم المحورية لإدارة الجودة الشاملة وذلك بإدراج مساهمات أداء الفريق وجودة العمل كمعيار للتقييم. وإجمالاً، فإن المخدمين الحكوميين لم يتركوا تقييمات أداء الفرد لمدى واسع. وإن اعتماد إدارة الجودة الشاملة على تقييمات المجموعة والمكافآت سوف يستمر كحاجز معترف به للتطبيق الكامل للجودة من قبل الوكالات الحكومية على كل المستويات. وكما أبان أحد المراقبين، "إن الخوف هو أن يؤدي تقييم الفريق إلى شطحات في التقدير وعدم الوثوق فيه، مع وضع مصير الفرد المالي في يد زملاء العمل حقيقة وواقعاً ليس من السهل التخفيف من آثار الخوف منه" (Durant, 1998, P. 465). وبعبارة عملية، إن الثقافة الأمريكية تركز على

الجهد الفردي، والإنجاز، وأن المكافآت من غير المحتمل أن تدعم أي شيء مماثل تحويل كامل لنظرية إدارة الجودة الشاملة في نظم التقييم أكثر منه الأفراد. وعلى كل، فإن (توليفة) مناسبة من تقييمات الفريق والفرد ينبغي أن تكون ضرورية ممكنة، في الوضع الأمريكي.

المصادر المتعددة لتقييمات الأداء Multisource Performance Appraisals

وإضافة إلى التحدي من جانب إدارة الجودة الشاملة (TQM) لتقييمات الأداء التقليدية، فقد كانت هناك رغبة ملموسة في إمكانات الفوائد المترتبة على استبدال عملية التقييم الهرمي أي من أعلى لأسفل بنظام آخر يتم الحصول منه على تغذية مرتجعة من عدة مصادر إضافة إلى المشرف، والمرؤوسين، والزلاء والعملاء أو المراجعين. إن المصادر المتعددة لتقييمات الأداء مصممة للتغلب على محدودية النظرة التي لا بد وأن تكون محصورة بمقيم واحد. وبما أن السلوكيات التي يلاحظها، مقيم واحد محدودة، فإن النتيجة يمكن أن تكون عينة غير ممثلة لموظف مفترض أو أداء مدير مفترض (Cogburn, 1998, P. 68). وكثيراً ما يتم اقتراح بدائل أو تكملة لنظم التقييم التقليدية وهي تقييم الذات، ومراجعة الزلاء، والتغذية المرتجعة لأعلى من المرؤوسين، ومراكز التقييم. وتقدم كل من هذه الطرق بعض الفوائد في مجالات الاعتمادية، والصلاحية، وعدالة الإجراءات التي يمكن أن تكون مجتمعة لتكوّن نموذجاً جديداً للتقييم. وتجيء المعلومات في هذا النوع من التقييم من عدة أفراد عملوا أو أنهم يتفاعلون مع الشخص الذي يخضع للتقييم (DeLeon and Ewen, 1997, PP. 25-26).

وباختصار، إنه بموجب نظام تعدد مصادر التقييم، فإن معيار التقييم يتكون من نموذج المقدرات الأساسية، وأن السلوكيات الإشرافية المرغوب فيها يتم تطويرها من قبل مجموعة مدربة من الموظفين.

ويتم الحصول على التغذية المرتجعة طبقاً لهذه المعايير من مصادر ممثلة لكامل المنظمة، كما يتم التأكد أنها - أي المعايير - عادلة وذات صلة. ويتم أيضاً تطوير تعريفات السلوكيات الفعلية التي تقابل تلك المعايير. وفي الخطوة التالية، يخضع الموظف للمراجعة (التقييم) ويختار فريقاً للتقييم يتكون من زملاء العمل، بما في ذلك المشرف عليه أو عليها (الموظف/أو الموظفة) وآخرون في وظيفة توفر معلومات في شكل تغذية مرتجعة دقيقة عن الأداء. ومن الممكن أن يقدم ذات الموظف تغذية دقيقة

كتقييم ذاتي إلى المخدّم وأن الدخول للتغذية المرتجعة في هذه العملية محصور للموظف والمشرف، ويتم إجراء التدريب الذي يوضح فيه للموظفين كيفية ترجمة تقييمات أدائهم وتصميم خطط العمل القائمة على ذلك (Deleon and Ewen, 1997, P. 26).

ووجد دي ليون وإيوين (Deleon and Ewen) في دراستهما اللتين أجريا فيها مقارنة بين نموذج تعدد المصادر ونموذج تقييم الأداء التقليدي في وكالة فيدرالية، أن الموظفين أعطوا الموافقة بمعدلات عالية بشكل ملموس على جميع أبعاد نظام تقييم الأداء الجديد (P. 28, 1997) وكانت هذه الأبعاد هي العدالة، والدقة، ومدى الاستفادة من النظام، والفهم للنظام. وبالمثل فقد أورد كوج بيرن (Coggburn, 1998) أن تقييم الرؤوسين، إذا طبق بطريقة فعالة تؤكد للمشرفين مؤهلات واتجاهات الرؤوسين، وأن توفير التدريب الذي يحتاج إليه أولئك المعينون، قد يكون مفيداً على الأقل في طريقتين. الأولى، أنه يساعد في وضع منطقي يمكن الدفاع عنه بالنسبة لنشاطات شؤون الموظفين بسبب أن القانون الخاص بتقييمات الأداء وقرارات شؤون الموظفين تدعم بقوة استخدام أكثر من شخص مقيم متى كانت أحكام الأداء تؤدي إلى ترقية أو تزيل درجة الموظف أو فصله أو أن تقرر منحه راتب الجدارة (P. 70). وثانياً، إن تقييم الرؤوسين قد يوفر تغذية مرتجعة ذات قيمة يمكن للمشرفين أن يستخدموها لتحديد المواطن التي يحتاجون فيها إلى تحسين مهاراتهم الإدارية عن طريق التدريب أو عن طريق نشاطات تطويرية أخرى.

الراتب على أساس الأداء في الخدمة العامة Pay For Performance In The Public Service

إن الراتب على أساس الأداء أو الراتب للأداء أحد معالم إصلاح الخدمة المدنية الثاني. وفي الواقع إن جميع الصيحات لإصلاح الخدمة المدنية والإصلاحات الفعلية (التي تمت) قد اشتملت أحد أشكال الراتب على أساس الأداء (PFP) وإن سبباً مهماً لشعبية راتب الجدارة كان نتيجة لمطالبة الجمهور مزيداً من المساءلة البيروقراطية والإنتاجية، وبحسب كلمات جيمز بيرري (James L. Perry):

”إن الراتب على أساس الأداء، رسالة من السياسيين والجمهور، إن الجمهور (الذي يخضع للحكومة) لا يزال في وضع المتحكم أو المراقب وأن الأمور هي كما ينبغي أن تكون. وفي ذات الوقت، إنها طريقة للإداريين أن ينقلوا أنهم يتجاوبون للدوائر الخارجية المهمة وأنهم يقومون بعمل شيء حول الإحساس بتلك الأداء (Perry, 1991, P. 80).“

لقد كان الراتب على أساس الأداء عنصراً أساسياً في رفع الإنتاجية في الفكر الإداري بالولايات المتحدة منذ أواخر أعوام ١٨٠٠م، وأن المديرين الأوائل للإدارة العلمية عرفوا تماماً بجهودهم لترشيد نظم الرواتب لعمال المصانع تمشياً مع ما عرف بالراتب بالقطعة Piece-Rate. وكان هدفهم هو زيادة "الكفاءة" وتقليل (التكلفة لوحدة الإنتاج) وذلك في مواقع عمل ذوي الياقة الزرقاء وأن التركيز الحالي على راتب الجدارة في الحكومة برز في مناخ يشكو من الضغط المالي، ويركز كثيراً على التحفيز ورفع إنتاجية العمال ذوي الياقة البيضاء - أي الموظفين.

وبرغم أن بعض الولايات والمحليات كانت تجري تجارب حول الراتب للأداء قبل صدور قانون إصلاح الخدمة المدنية (CSRA) (الفصل الخامس) فإن هذا القانون كان اختراقاً كبيراً لممارسات الراتب التقليدية بالقطاع العام، والذي كان يربط الأجور والرواتب بالوظائف والأقدمية، مع علاوات تخصص دون استثناء لجميع من كان أدائهم بمستوى مرض.

«واستعارة من ممارسات القطاع الخاص فإن الفصل الخامس سعى إلى التحفيز للأداء الأفضل ومنع الأداء الضعيف برفع رواتب المديرين في مستوى الدرجات ١٢-١٥ بمبالغ تقررت بموجب أدائهم الذي تم قياسه (Perry, 1991, P. 74)».

ومنذ ١٩٧٨م، فإن برامج الراتب على أساس الأداء قد تبنتها أكثر من (٢٠) ولاية وكثير من الحكومات المحلية (Greiner, 1986. U.S. General Accounting Office, 1990). وفي أواخر أعوام (١٩٨٠م)، فإن أكثر من ٢٥٪ من المدن الرئيسية بالولايات المتحدة أفادوا أن استخداماً رئيسياً لتقييمات الأداء كان لتخصيص الراتب للموظفين الإداريين وغير الإداريين (Ammons and Rodriguez, 1986, England & Parle, 1987).

وتأتي خطط الراتب للأداء بعدة أشكال، بما في ذلك أولئك الذين يستخدمون (البونص) المكافأة لمرة واحدة أو راتباً متغيراً، أو زيادة مستديمة للراتب الأساسي، ومكافآت (بونص) للمجموعات أو "المشاركة في الأرباح". وإن الأكثر شيوعاً بالقطاع العام بالولايات المتحدة هو المكافآت والزيادات على الراتب الأساسي للأفراد. وتغطي الخطط في بعض الإدارات، الموظفين الإشرافيين والمديرين فقط، لكن في إدارات أخرى، فإن الراتب للأداء، ينحصر تطبيقه للموظفين من غير المديرين. كما أنه في بعض الولايات والمحليات، فإن المجموعتين - الإداريين والموظفين - تشملهم

نفس النظم أو نظم مختلفة. وبعبارة أخرى، فإن الراتب على أساس الأداء مصطلح عام ينطبق على برامج متنوعة بشكل واسع في مجال الحوافز المالية. وإن الصيغة الوحيدة التي تجمع بينها هو الهدف من إيجاد روابط واضحة ويعتمد عليها بين تقديرات الأداء والراتب، وإنه من خلال إدارة هذه الروابط، يتم تحفيز العمال وإدارة الأداء.

وبصرف النظر عن الشكل الذي يكون عليه، فإن الشعبية واسعة الانتشار حيث أن الراتب للأداء يمنح إلى حد كبير على افتراض أنه يعالج خطأ رئيساً في نظم التعويض التقليدية وذلك بجعل الراتب على الأداء ممكناً. أكثر منه مرتبة/درجة الوظيفة وأقدمية الموظف. ومنطقياً، إنه - أي الراتب للأداء - يقبل نموذج الإدراك للحوافز الذي جاء في نظرية التوقعات التي تمت مناقشتها في الفصل الثالث. وتقرح نظرية التوقعات أنه يمكن معاملة الراتب كأداة للإدارة، ذلك أن الموظفين يتمنون هذا الوضع. إن إدارة نظم الرواتب التقليدية (الإغراءات القائمة على العضوية)، يقال إنها لا تعطي المشرفين ذلك النوع من التصرف والمرونة التي يحتاجونها لاستخدام الراتب كحافز فعال (Gabris and Mitchell, 1985).

وخلال فترة الحماس الأولى للراتب للأداء أو الراتب على أساس الأداء فإن فوائد أخرى تعزى إليه شملت ما يلي:

- ١- تحسين اجتذاب خريجي الكليات ذوي التأهيل العالي والذين يصعب استقطابهم.
- ٢- رفعت من احتمال شعور ذوي الأداء العالي أنهم ذوو قيمة وأنهم يعوضوا بعدالة لجهودهم.
- ٣- ركزت انتباه الإدارة على أهمية تقييمات الأداء الدقيقة مستخدمين في ذلك معايير للقياس وأهداف (للأداء).
- ٤- وفرت للمشرفين بوسائل ذات فعالية للضغط على ذوي الأداء الرديء للتحسن أو ترك الخدمة.
- ٥- شجعت المشرفين والمرؤوسين للاتصال فيما بينهم بوضوح حول الأهداف والتوقعات.
- ٦- عززت من مقدرة المنظمة الإجمالية لتخصيص الموارد المالية المحدودة بطريقة فعالة.

نشرة:

حول راتب الجدارة في قانون إصلاح الخدمة المدنية On Csra Merit Pay:

« إن مشروع راتب الجدارة مثل إصلاح قانون إصلاح الخدمة المدنية الذي يكافئ الأداء النسبي، والذي يقاس بشكل مبهم، لنسبة ثابتة لعينة من الموظفين ... هذا التقييم قابل أن يتضمن كل أنواع آثار التحفيز غير المرغوب فيها والتي قد تؤدي فعلاً إلى هبوط أداء للأفراد والمنظمة معاً. هذا وإن التطلعات الفردية مشكلة جادة. فأنت إن كافأت الثلث الأعلى من الموظفين في ضوء تقييم نسبي، فإن الموظفين الذين لم يتم اختيارهم والذين كانوا يعتبرون أنفسهم ضمن الثلث الأعلى ... إنهم ميالون أن يكونوا في حالة غضب ويحملون هذا الغضب إلى وظائفهم وستكون ردة الفعل من جانبهم هي أن يكونوا أقل كفاءة ... خاصة إذا كانوا يعتقدون أنهم أصلاً هناك - أي ضمن الثلث الأعلى - وإن القياس أو التقييم الضعيف والسياسة والتمييز وما يماثل ذلك هي التي حالت دون اختيارهم.

المصدر:

(George Downs And Patrick Larkey, The Search For Government Efficiency, New Yourk: Random House, 1986, P. 98).

وبرغم هذه التوقعات، فإن تجربة القطاع الخاص مع برامج الراتب على أساس الأداء لم تكن مشجعة بالكامل:

«برغم شعبية الراتب للأداء بالقطاع العام إلا أنه في أواخر أعوام ١٩٨٠م وبداية أعوام ١٩٩٠م فإن فعالية إستراتيجية التعويض هذه قد خضعت للتساؤل. لقد أظهرت الأبحاث حول الموضوع شاهداً على أن نظم الراتب للأداء خاصة خطط راتب الجدارة يمكن كثيراً أن تكون مشكلة. وإن كثيرين من العلماء وثقوا (أبحاثهم) بالصعوبات الملازمة لراتب الجدارة بما في ذلك المشكلات ذات الصلة بتقييم الأداء، والتردد الواضح من الحكومة لتوفير التمويل الكافي للنظم وأن الحقيقة إن الراتب كثيراً ما يقود إلى منافسة في الاختلال الوظيفي بين الموظفين» (Kellough & Selden, 1997, P. 6).

إن كشف المشكلات التي يمكن حدوثها مع الراتب على أساس الأداء كأداة يعتمد عليها في إدارة الأداء يعد كشفاً طويلاً. كما أن تركيزاً مبالغاً فيه على المكافآت المادية الخارجية مثل ما يحدث مع الراتب، يهدم كل المصادر الداخلية للحوافز مثل تقدير الذات، والمساهمة في الإنجازات بالمنظمة. وقد يتجه انتباه وجهد الموظفين لينحرف عن أهداف المنظمة حيث إنهم يسعون إلى مقابلة الأهداف الشخصية للأداء. إن راتب الجدارة للأفراد وليس للجماعة قد يعزز المنافسة والصراع في مواقف تكون فيها الاعتمادية المتبادلة بين الوظائف تتطلب التنسيق والتعاون، وإجمالاً إن التجربة مع "الراتب للأداء" أو الراتب على أساس الأداء في القطاع العام تقدم سبباً كافياً لأخذ الحذر والتقييم بعناية. إن الأكاديمية القومية للعلوم (The National Academy Of Sciences) في دراسة حديثة حول الراتب للأداء دفعت المؤلفين ليصلوا إلى نتيجة أنه لا يوجد شاهد تجريبي ملموس (Milkovich & Wigdor, 1991).

إن الراتب للأداء وبرامج الراتب للجدارة ذات فعالية، وإن لجنة العمال والإدارة للراتب على أساس الأفراد في تقريرها لعام ١٩٩١م أكدت تحت شروط قانون مقارنة الراتب للموظفين الفيدراليين (The Federal Employees Pay Comparability Act) أخذت في الاعتبار ما جاء في حيثيات المجلس. وأوصت مكتب إدارة شئون الموظفين (OPM) بتطبيق أي نظام جديد حول الراتب للأداء على صعيد الحكومة على موظفي الجدول العام، لكن ينبغي أن يسبق ذلك فترة واسعة وتجارب شاملة تتضمن أنواعاً مختلفة من البرامج التي تفصل للظروف القريبة للوكالات الفيدرالية (PFP Labor-Management Committee, 1991, PP. I-II). وفي نفس السياق فقد قررت لجنة تم تشكيلها لتقويم إدارة الأداء ونظام التقدير (PMRS) بالخدمة الفيدرالية، أنه لا يوجد فعلاً أي دليل تجريدي على أن تقويم الأداء أو نظام التقدير زاد من إنتاجية الفرد أو المنظمة (Pmrs Review Committee, 1991, P. 14).

حدث تحذيري: التجربة الفيدرالية مع راتب الجدارة Acautionary Tale: The Federal Experience With Merit Pay

يعد برنامج راتب الجدارة الفيدرالي الأكثر خضوعاً بدرجة كبيرة للشرح الموسع والتقييم. وتحكي تجربة الحكومة الوطنية مع الراتب على أساس الأداء عبراً بكونها تلقي الضوء على عدة مشكلات تم استعراضها فيما سبق. ومن هذه الدروس الصعبة التي تم اكتسابها على المستوى الفيدرالي أنها أيضاً ذات قيمة محتملة بالنسبة للولاية والمحليات التي تسعى إلى مخرجات أفضل من مبادراتها (أو محاولاتها) في الراتب للأداء.

إن نظام راتب الجدارة (MPS) الذي وضع بموجب قانون إصلاح الخدمة المدنية ينظر إليه أنه المجهود الفيدرالي الأول لتطبيق الراتب على أساس الأداء (PFP) لكن، بتوصيات لجنة هوفر الأولى في عام ١٩٤٩م، كانت هناك جهود متدرجة لتقوية العلاقة بين الراتب على أساس الأداء (أو الراتب للأداء). وأوصت اللجنة بمنح الموظفين زيادات (علاوات) داخل المرتبة فقط حين يؤكد المشرفون عليهم أنهم استحقوا تلك الزيادة بأداء مرض أو أكثر من ذلك. وقد وضع قانون تصنيف الوظائف لعام ١٩٤٩م (١٠) علاوات لكل مرتبة من مراتب الجدول العام (GS)، وأن قانون تقييم الأداء لعام ١٩٥٠م نص أن تقوم الوكالات بوضع نظم لتقييم الأداء تتضمن ثلاثة ملخصات للتقييم وهي (متميز ومرض وغير مرض) إلا أن علاوات الزيادة داخل المرتبة/الدرجة تم ربطها بالأقدمية، وأن معدل ممتاز في التقييم ليس له تبعات مالية (أي علاوات).

وتتمثل أول محاولة للكونجرس لمكافأة الأداء المتميز في قانون منح المكافآت (البونص لعام ١٩٥٤م) (The Incentives Awards Act of 1954) "والتي سمحت بالتقدير الشرفي والدفعات النقدية للإنجازات المتميزة" والمقترحات، والمخترعات، أو أي جهد شخصي آخر. وإن القانون الفيدرالي لإصلاح الرواتب لعام ١٩٦٢م نص على أن مستوى الكفاءة المقبول ينبغي استخدامه في منح الزيادات داخل المرتبة كما أنه - أي القانون - ركز على مكافأة الأداء المتميز بزيادات أو علاوات الجودة (QSLS) على الراتب الأساسي (Pmrs Review Committee, 1991, PP. 1-2). وبحلول عام ١٩٧٧م، اختتم الموظفون الذين يعملون على تشريع قانون إصلاح الخدمة المدنية للرئيس كارتر (President Carter) عملهم بالقول إن الرابط بين الراتب والأداء في أحسن الحالات كان رابطاً ضعيفاً، بالنسبة للزيادات داخل المرتبة. وأن المكافآت التلقائية والنقدية وزيادات الجودة استخدمت حالات نادرة. وطالب قانون إصلاح الخدمة المدنية الوكالات الفيدرالية أن تضع خططاً حقيقية لراتب الجدارة.

وبموجب قانون إصلاح الخدمة المدنية (CSRA) فإن الموظفين في المرتبة ١٢-١٥ في الجدول العام والمشمولين براتب الجدارة وضعوا تحت خطة رواتب مخصصة لموظفي الإدارة العمومية، وأن مدى راتب المرتبة/الدرجة لموظفي الإدارة العمومية (GM) مفتوح، مما يعني عدم وجود فئات/درجات علاوات دورية موضوعة مسبقاً للزيادات داخل المرتبة. والظاهرة الرئيسية الأخرى على مستوى الحكومة (MPS) هي أن التعديلات المقارنة لنصف موظفي الإدارة العمومية وضعت في مجمع راتب

الجدارة الذي استخدمته الوكالات لتمويل زيادات الجدارة. كما أن الاعتمادات التي كان من الممكن أن تستخدمها الوكالات لمقابلة الزيادات داخل المرتبة وكذا (QSLs) حولت إلى مجتمعات راتب الجدارة. وقياساً على معدلات أدائهم، فإن موظفي الإدارة العمومية (GM) تنافسوا مع بعضهم الآخر في زيادات دفعت من هذه المجتمعات. واستمر موظفو الإدارة العمومية (GM) من جهة أخرى في استلام تعديلات المقارنة كاملة كاستحقاق لهم. وما عدا ذلك، فإن الوكالات الفيدرالية منحت سلطة تصرف كبيرة لتطوير نظمها الخاصة براتب الجدارة.

إن الهدف من وضع قانون إصلاح الخدمة المدنية هو أن هذه الخطوة الأولى، يتبعها توسيع راتب الجدارة لجميع موظفي الجهاز التنفيذي الفيدرالي متى ما نجحت التجربة على مستوى موظفي الإدارة العمومية (GM). وعلى كل، فإنه لم يمض وقت طويل لبروز أو تطور مشكلات جادة في هذا الشأن. فقد صدر قرار من المراقب العام (Comptroller General) في عام ١٩٨١م، نتج عنه تخفيض ملموس في الاعتمادات المخصصة لراتب الجدارة، وأن موظفي الإدارة العمومية (GM) ظنوا أنهم ربما تلقوا زيادات بسيطة في الراتب وبالتالي حصلوا على مجموع راتب يقل عن أقرانهم في الجدول العام (GS) وانتشر بسرعة الشعور بعدم السعادة من نظام راتب الجدارة (MPS) مع التخفيض في الاعتمادات بينما تسلم موظفو الإدارة العمومية (GM) ما كانوا يرونه "زيادات جدارة" ليست ذات معنى. وبحلول أواسط أعوام ١٩٨٠م، أفاد مكتب المحاسبة العامة (GAO) أن الدعم لنظام راتب الجدارة (MPS) كان ضعيفاً جداً، وأن حوالي نصف مجموعة الإدارة العمومية (GM) ترغب في العودة إلى الجدول العام. ووجد مكتب المحاسبة العامة في دراساته أن أكثر من ٧٥٪ من الذين أجابوا (على الاستبيان) يعتقدون أن راتب الجدارة لم يحفزهم ليكونوا أكثر إنتاجية. (U. S. General Accounting Office, 1984).

وقد وجد في دراسة أجريت للاتجاهات نحو راتب الجدارة في خمس ولايات قام بها بيرس وبيري (Pearce & Perry) أن الموظفين لم يحفزوا كثيراً تحت نظام راتب الجدارة مقارنة بما كانوا عليه بموجب الترتيبات السابقة. وأفاد المديرون الفيدراليون أن جهداً مكثفاً من غير المحتمل أن يؤدي إلى معدل أداء جيد. وقد عبر المديرون عن اعتقادهم أن راتب الجدارة لم يشجعهم لأداء وظائفهم جيداً أو أن يسهموا في فعالية وكالاتهم. واختتم بيرس وبيري (Pearce & Perry) أن نتائج تجربة راتب الجدارة لم تسمح بنشر تطبيقه لباقي موظفي الجدول العام (GS).

لماذا يفشل برنامج بطريقة سيئة الغرض منه التحفيز للأداء والأفضل؟ أولاً، إن نظم التقييم بالوكالة وضعت موضع التنفيذ في وقت قصير وبدون اختبار مسبق. ونتيجة لذلك، كثيراً من موظفي (GM) اعتقدوا أن معايير الأداء الخاصة بوظائفهم لم تكن صحيحة، وأن المعدلات/التقييمات التي حصلوا عليها لم تكن دقيقة. ثانياً، إن شرطاً بعدم صرف أموال على راتب الجدارة عما كان مسموحاً به بموجب النظام السابق (سياسة المصروفات - الحيادية) هذا الشرط وضع حداً أقصى على زيادات الراتب التي يمكن الحصول عليها نتيجة معدلات الأداء المتميز. وقد أدى وضع حدود على مجموع راتب الجدارة إلى ظروف يكون فيها كسب أحد الموظفين يعني خسارة موظف آخر، وهذا الوضع قد يفرض على توليد فروقات بسيطة وتافهة في المكافآت. وكلما زاد عدد ذوي الأداء المتميز، في كل ولاية، فإن الزيادة في رواتبهم تنخفض. وبعبارة أخرى، أصبح النظر من قبل الكثيرين إلى الأداء المتميز ليس أداة أو وسيلة لزيادة ذات مغزى في الراتب.

ثالثاً، واستجابة لهذه المشكلات، فقد قام إداريو مجتمعات الرواتب بتعديل توزيع تقديرات أو معدلات الأداء من أجل تحقيق رواتب أعلى لأولئك الذين يحصلون على تقديرات "متميز"، إلا أن هذا أدى إلى هدم الثقة في موضوعية وعدالة "نظام راتب الجدارة". وإن ظاهرة إدارة المعدلات (والتقديرات) أثارت المشكلة. إذا كانت التقديرات دقيقة، لماذا يتم استغلالها أو التناور بها؟ رابعاً، لقد تم تطبيق نظام راتب الجدارة في جو من العداء نحو الموظفين العموميين، اتجه تم التشجيع عليه أو زراعته من قبل إدارة ريجان (Reagan) وشاركوه الكثيرون في الكونجرس الذين اعترضوا على التمويل الكامل للنظام. وإن قيود الميزانية مع التجمد أو الصرامة زادت من شكوك الموظف حول الكيفية التي يدار بها نظام راتب الجدارة.

واستجاب الكونجرس في عام ١٩٨٤م لإخفاقات نظام راتب الجدارة بالموافقة على تشريع يلغي بموجبه النظام ويستبدله بنظام إدارة الأداء والتقدير. ويمثل نظام إدارة الأداء والتقدير عودة المدخل المركزي لإدارة الرواتب الفيدرالية، وأن كثيراً من أوجه المرونة في نظام راتب الجدارة قد حذفت من أجل المحافظة على عدالة الرواتب على صعيد الوكالات وبين موظفي الجدول العام و(GM). ونص نظام إدارة الأداء أنه على موظفي الإدارة العمومية (GM) الذين حصلوا على تقييمات أداء نجاح كامل أن يمنحوا زيادات سنوية كاملة على أساس زيادات المقارنة والجدارة بنسبة ١٪ (الذين حصلوا على تقدير ممتاز حصلوا على ٢٪) وأولئك الذين تم تقييمهم بأقل بمستوى واحد من

”ناجحون بالكامل“ يضمن لهم نصف واحد من زيادة المقارنة، وأولئك الذين قيموا بدرجة غير مرض لم يتلقوا أي تعديل. وشجع نظام إدارة الأداء والتقدير استخدام المكافأة النقدية (البونص) أو مكافآت الأداء كمعلاقة تقدير للأداء المتميز.

وتضمن التشريع الأصلي تمديداً لخمس سنوات، وحين قام الكونجرس بتقييم نظام تقييم الأداء والتقدير في عام ١٩٨٩م ”تمت مواجهتهم بعدم رضا كبير بالنظام القائم، إلا أنه لم يحصل إجماع حول ما هو البديل“ ٩ وامتد تطبيق نظام تقييم الأداء والتقدير لمدة ١٨ شهراً، مع تغييرات بسيطة، تضمنت شرطاً على الوكالات أن تطور خطة لتحسين الأداء (PIP) (Performance Improvement Plan) لجميع الموظفين الذين معدل تقييمهم أقل من ”النجاح الكامل“. ومع افتراض استمرارية المشكلات مع راتب الجدارة بالنسبة للمديرين، فإن امتداداً للراتب على أساس الأداء لكافة القوى العاملة من ذوي الياقة البيضاء الفيدراليين قد تم استبعاده من قانون المقارنات الصادر عام ١٩٩٠م، ومن الراتب للأداء. وتأسست لجنة العمال والإدارة لدراسة هذه القضية. وفي أوائل ١٩٩١م، قام الكونجرس بتمديد نظام إدارة الأداء والتقدير (PMRS) طوال ٣٠ سبتمبر ١٩٩٣م. وتضمن تعديلاً واحداً في عام ١٩٩١م تم بموجبه تكوين لجنة مراجعة نظام إدارة الأداء والتقدير لتتولى مراجعة النظام وتقديم توصيات إلى مدير مكتب إدارة شئون الموظفين (OPM) فيما يخص السياسة حول نظام فعال لإدارة الأداء للمديرين الفيدراليين.

وختم تقرير لجنة المراجعة أن ”نظام إدارة الأداء والتقدير“ فشل في استيفاء ثلاثة معايير أساسية. أولاً، تثار شكوك حول معدلات الأداء التي لا ينظر إلى كونها دقيقة. ثانياً، توجد شكوك جادة حول المدى الذي ترتبط فيه الفروقات الحقيقية في الأداء ترتبط بعائد ذي معنى (أو ملموس). ثالثاً، رأى كثير من موظفي الإدارة العمومية (GM) أن النظام غير عادل في إدارته وكذا في مخرجاته. ولمعالجة هذه الخروقات في النظام القائم، قدمت اللجنة بعضاً من (٣٨) توصية تؤدي إلى التحسينات وغطت هذه المقترحات مدى واسعاً من الموضوعات، بما في ذلك عمليات تحسين تقييم الأداء، توسيع تغطية النظام، زيادة في اعتمادات زيادات الجدارة، وتدريباً لموظفي (GM) ومشرفيهم. وإجمالاً، عبرت اللجنة عن تعزيزها لمفهوم الراتب للأداء ومضيفه في ذلك أنها تحبذ مديلاً تدريجياً لتحسين نظام إدارة الأداء والتقدير، بدلاً من إيجاد نظام جديد بالكامل. وأخيراً، حثت اللجنة الكونجرس ليسمح للوكالات الفيدرالية بمرونة أكبر لتتوسع وتطبق الراتب للأداء لهيكلها بالذات، وثقافتها، وأهدافها (Pmrs Review Committee, 1991, PP. 49-52).

إن تقرير لجنة العمال والإدارة حول الراتب على أساس الأداء كان بالمثل حريصاً حول إيجاد برنامج جديد لراتب الجدارة. ومع افتراض حالة المعرفة المتواجدة حالياً والأبحاث، انتهت اللجنة إلى القول إن نظام الجدول العام لقياس ومكافأة الأداء نظام يمكن العمل به بالنسبة لنظام الراتب على أساس الأداء، مع ملاحظة أن موظفي (GM) ينبغي قياسهم على مستوى مرض حتى يتلقوا زيادات داخل المرتبة وزيادات أي علاوات متوافرة للجودة، فقد طالبت اللجنة أن تعمل الوكالات الفيدرالية على تحسين استخدامها للموارد المتوافرة لهم:

”إن ما يفتقر كثيراً في إدارة نظام الجدول العام هو الالتزام باستخدام المرونة للمسوح بها بموجب القوانين الحالية التي تحكم الأداء والمكافآت التحفيزية لتقدير إنجازات الموظف. وأنه بدلاً من استبدال نظام قاعدة واحدة لتعديل الراتب بنظام آخر، فإنه بالإمكان خدمة الحكومة الفيدرالية جيداً بتركيز مجدد، وتфан لإدارة تخضع للتحسين في النظام الحالي للجدول العام (GM)“ (PFP Labor Management Committee, 1991, P. ii).

وتضمنت توصيات أخرى للجنة فيما يلي:

- ١- توفير اعتمادات كاملة وكافية للبرنامج بحيث يمكن للموظفين أن يروا العائد أنه ذو معنى.
- ٢- منح الوكالات الفيدرالية السلطة لتصميم وإدارة برامج فردية للراتب على أساس الأداء لمقابلة احتياجاتها المحددة، وأهدافها، وخصائص القوى العاملة بها وثقافة المنظمة.
- ٣- اتخاذ الإجراءات التي صممت لتأكيد العدالة ولتمنع الأثر العكسي على أي طبقة من الموظفين.
- ٤- إيجاد آليات يمكن للموظفين عن طريقها أن يشاركوا بفعالية «في تصميم، وتطبيق، وتقييم برامج الراتب للأداء».

وأصدر الكونجرس في عام ١٩٩٣م، قانون (إنهاء الخدمة) في نظام إدارة الأداء والتقدير. فالموظفون الذين لم يشملهم برنامج راتب الجدارة، أعيدوا إلى نظام راتب الجدول العام. وعلى كل الأحوال، فقد كان ذلك بداية انتكاسة رئيسية للوراء لراتب الجدارة، طالما أن الخدمة الفيدرالية مطالبة بترك مفهوم حوافز الأجر الفردية المضافة للراتب الأساسي (Kellough & Selden, 1997, P. 6). واستجابة لسياسات مكتب إدارة شئون الموظفين، فإن الوكالات الفيدرالية يمكنها الآن أن تكون لها خططها الخاصة بها في الحوافز بما في ذلك المكافآت النقدية والمكافآت لمرة واحدة.

ولا يبدو أن الخبرة الفيدرالية قد أعاقَت المخدمين في الولايات والمحليات من تطبيق خطط راتب الجدارة. وأن عدد الولايات بين الأعوام ١٩٨٧م و١٩٩٧م التي استخدمت شكلاً من أشكال الراتب على أساس الأداء ارتفع على الأقل من (٢٢٪) إلى (٣٠٪). في (٩٠٪) من هذه الولايات ما جعلت الزيادات على نظام فردي بالنسبة للراتب الأساسي أو راتب الجدارة المعياري باعتبار أن ذلك هو المدخل الذي تم استخدامه. وتوجد هذه الحوافز أيضاً لفئات معينة من العمال في أكثر من نصف هذه الولايات (Kellough & Selden, 1997). مثلاً، فقد طبقت ولاية جورجيا (State of Georgia) في عام ١٩٩٧م نظاماً للراتب على أساس الأداء لموظفي الخدمة المدنية بها. وبالنسبة لموظفي ولاية جورجيا الذين يستوفون معايير الأداء أو يتجاوزونها أو يتجاوزونها بشكل كبير، فإن زيادات الراتب السنوية وهي (تعديلات على الراتب الأساسي) تتضمن عنصرين: (١) تعديل في السوق لرفع درجة المنافسة (٢) مكافأة مالية متغيرة مرتبطة بتقدير الأداء. وأن أولئك الذين يحصلون على تقدير "لا يقابل التطلعات" لا يتلقون زيادة في الراتب. وفي جميع الحالات فإن الزيادات تخضع لتوافر الاعتمادات بالولاية.

ووجد كيلو وسيلدون (Kellough & Selden, 1997) في دراستهما عن نظم الراتب للأداء بالولايات، ما يلي:

- استمرار التيار نحو تطبيق الراتب للأداء برغم تراكم الشواهد أنها لم تحقق النتائج المرغوب فيها أو التطلعات في حالات كثيرة مثال لذلك ما تقدمه التجربة الفيدرالية ودراسات البحوث.
- أن المدخل الغالب هو راتب الجدارة الفردي، إلا أنه أيضاً يتم استخدام الحوافز الجماعية والمكافآت (البونص) في بعض الولايات.
- أن أكثر من نصف مديري شؤون الموظفين الذين استجابوا للدراسة أعربوا عن ثقتهم في أن نظمهم في الراتب للأداء قد أوضحت التوقعات التنظيمية ومقاييس الأداء. وبالمثل، فإن أكثر من النصف (من مديري شؤون الموظفين) يعتقدون أن الراتب للأداء قد أبان العلاقة بين الأداء والمكافآت المالية.
- أفاد نحو الثلث ممن استجابوا لمسح كيلو وسيلدين (Kellough & Selden) أن راتب الجدارة قد زاد من تحفيز وإنتاجية الموظفين وأنهما لاحظا أنه برغم أن ذلك يفترض أن تكون فوائد محورية من الراتب للأداء، إلا أن النسب الضئيلة نسبياً من المستجيبين يرون أن هذه المخرجات مقرونة براتب الجدارة تشير إلى أن مدخل الراتب للأداء قد لا يكون دائماً آلية يعتمد عليها في تقرير تحفيز ورضاء الموظفين.

● أن الموظفين المعينين سياسياً، مقارنة بموظفي الخدمة المدنية الدائمة يرون الراتب للأداء بصورة أفضل وأن هذه النتيجة تحتمل أن تعكس القيمة الرمزية للراتب للأداء في الساحة الحزبية السياسية.

● أن مديري شئون الموظفين ممن سبق لهم خبرة في القطاع الخاص يميلون أكثر للشك في فوائد الراتب للأداء وذلك مقارنة بالمديرين الذين عملوا فقط في القطاع العام. وبرغم وجود افتراض عام أن "الراتب للأداء" ناجح بشكل واسع في عالم إدارة الأعمال، إلا أن ذلك لم يكن بدون وجود مشكلات. وأن أولئك ممن لهم خبرة بالشركات قد تكون لديهم حساسية أكثر بالنسبة للعوائق في التطبيق الناجح الذي أحدثته البيئة الحكومية، مثل، القيود القانونية على المرونة التي يتمتع بها المديرون في مسائل شئون الموظفين (Ingraham, 1993, Kellough & Selden, 1997, P. 10).

● أن نظم الراتب للأداء التي تخص المديرين كانت فقط أكثر شعبية / قبولاً من [النظم الأخرى] بما في ذلك نظم الموظفين من غير المديرين. ويبدو أن شمولية الراتب للأداء (PFP) إلى مابعد رتب / مراتب المديرين تخلق تعقيدات إدارية وتشعل من صراعات العاملين والإدارة وتثير مشكلات تجعلها قبولاً / إغراءً لكثير من مديري شئون الموظفين في الحكومات الولائية.

وفيما يختص بالفوائد المتوقعة، فإن تقارير غير مشجعة عن الراتب للأداء على مستوى الولاية أفادت أنه في حالة تطبيق خطة لراتب الجدارة: (١) فإن الخطة لم تؤد كثيراً إلى تحسين نجاح الاستقطاب أو معدلات ترك الخدمة (٢) إنها لم تخفض بشكل ملموس تكلفة العمالة (٣) لم يبد أنها تزيد من رقابة المديرين التنفيذيين السياسيين على البيروقراطيين بالخدمة المدنية الدائمة. وأن مظاهر سلبية في "الراتب للأداء" التي من المحتمل توقعها من أبحاث سابقة حول خطط راتب الجدارة في الحكومة الفيدرالية وغيرها قد ظهرت بالفعل على السطح في مستوى الولاية. مثلاً، كان راتب الجدارة مقروناً بالشريط الأحمر (أي الإجراءات البيروقراطية المطولة)، وارتفاع المطالبة بوقت المشرفين، والعمل الورقي الأكثر. كما كانت هناك اهتمامات جادة وشكوك حول موضوعية، وعدم الثبات، وعدالة الإجراءات (Kellough & Selden, 1997, PP. 5-6).

وكذلك نجد أن نحو ثلث الحكومات المحلية بالولايات المتحدة لديها أحد أشكال الراتب للجدارة مطبق منذ أواسط أعوام ١٩٩٠م، وبأغلبية أفادت أنه - الراتب للأداء - كان مفيداً إلى حد ما. وكما يبدو أنها الحالة على مستوى الولاية، فإن الفوائد الأكثر حجماً تتعلق بتوضيح أهداف، وتوقعات، ومقاييس الأداء، وتحديد العلاقة بين مستويات الأداء ومخرجات الرواتب. وبرغم النظر إلى آثار "الراتب للأداء"

أنه إيجابي إلى حد ما في التحفيز، والإنتاجية، والرضا الوظيفي إلا أنها ليست قوية بدرجة استثنائية إلا أنه ينظر إليه من قبل مديري شئون الموظفين بالحكومة المحلية في إحدى الدراسات على أنه إيجابي إلى حد ما (Streib & Nigro, 1993A, 1993B)، وتعكس مشكلات الراتب على أساس الأداء في الحكومة المحلية نفس المشكلات التي على المستوى الفيدرالي والولائي.

وبالرغم من التاريخ الطويل الموثق للمشكلات مع نظم الراتب للأداء، فإن إدارة الرئيس جورج بوش (George W. Bush) دفعت بإدخال مثل هذه النظم في القوانين الجديدة في شئون الموظفين التي وضعت لوزارة الأمن القومي (Department of Homeland Security) ووزارة الدفاع. وأن هذا التطور كان ممكناً بسبب أن قوانين شئون الموظفين لكلا الجهازين مستثنيين من الفصل الخامس من دستور الولايات المتحدة الذي يحكم ممارسات الخدمة المدنية في المنظمات الفيدرالية الأخرى. وأن الدعوة الأيدولوجية والرمزية "لراتب على أساس الأداء" غطت بوضوح الشواهد التي جمعت من ملاحظات تجريبية بحسب الحد الذي ما يخص الإدارة.

الخاتمة Conclusion:

تعتبر عملية تقييم الأداء التي تجد دعماً من المشرفين والموظفين عنصراً مهماً للغاية في أي نظام للجدارة. وينص مبدأ الجدارة في الواقع على أنه ينبغي أن يخضع جميع الموظفين الحكوميين في جميع المستويات لعمليات التقييم تكون ذات صلاحية (وسارية المفعول) ولها نتائج يمكن بكل ثقة وقانونية استخدامها كأساس في العديد من نشاطات شئون الموظفين. وإلى المدى الذي لا يمكن أن تتوافر فيه الظروف المواتية، فإن مصداقية النظام بكامله تتعرض للانهايار، وقد كانت نظم التقييم التي استخدمها المخدمون الحكوميون من الناحية التاريخية غير ناضجة وغير فعالة كأدوات لإدارة الأداء. وخلال الـ ٢٠ سنة الماضية فإن الدافع لإيجاد نظم لتقييم الأداء التي من شأنها التمييز الدقيق والذي يعتمد عليه أيضاً في التمييز بين مستويات الأداء، كان هذا الدافع بسبب شعبية نظام «الراتب على أساس الأداء» الذي كان الواسطة الفعلية لكل مبادرات إصلاح الخدمة المدنية.

وتؤكد بشدة الأدلة المتوافرة أن نماذج راتب الجدارة الفردية، رغم أنها الأكثر شيوعاً، لكنها لا تحقق الأهداف الطموحة التي وضعت لها من قبل دعاة إصلاح الخدمة المدنية. ومع ذلك، فإن الدعم يستمر قوياً لفكرة «الراتب على أساس الأداء»

بالحكومة. وأن الدعم المستمر للراتب للأداء والمغامرات الجديدة، مثل نظام جورجيا (Georgia) والذي يحتمل أن يكون قد تم شرحه كمجموعة من عدة عوامل : الأول، أن المداخل التقليدية لتقييم الأداء والراتب لا تتماشى مع مبدأ الجدارة وأنه ضد التركيز الحالي على ممارسات الإدارة المركزية لشئون الموظفين. الثاني، أن راتب الجدارة قد سبق تطبيقه من قبل الكثير من الإدارات وتم ترويجه أو بيعه - لو جاز التعبير - للجمهور Public، لذلك فإن الاستغناء عن الفكرة أمر صعب، سواء بالنسبة للتكلفة الزائدة أو مصداقية المديرين التنفيذيين المنتخبين. والثالث، أنه يخدم كاستجابة رمزية لنقد الرأي العام ضد البيروقراطيين غير الأكفاء ولطالبات المديرين التنفيذيين بمساءلة أكبر للخدمة المدنية (Kellough & Selden, 1997, P. 7-8)، لذلك فإن القطاع العام في جميع الأحوال سوف يستمر في تجربة أنماط من المداخل التي تستخدم بشكل موسّع في الحكومة، وأنه من المحتمل توجيه تركيز أكبر على حزمة من مقاييس الأداء والمكافآت الفردية والجماعية. وإنه من المحتمل أيضاً أن تزداد شعبية تقييمات من عدة مصادر من قبل المخدمين الذين يسعون دائماً إلى تعزيز المشاركة والاتصال، لتعزيز تطوير الموظفين كهدف يدمج في التقييمات، ولدعم الثقة في موضوعية وعدالة التقييمات على صعيد المنظمة.

أسئلة للمناقشة Discussion Questions

- ١- هل ينتج عن الراتب على أساس الأداء في عملية تقييم الأداء اعتماد كلي على المال باعتباره حافزاً رئيسياً؟
- ٢- هل تفضل أن تعمل مع مخدم يستخدم راتب الجدارة على أساس الفرد أم آخر يعتمد على أساس مكافأة الجماعة؟
- ٣- هل فعلاً إدارة الأعمال بالولايات المتحدة تستخدم الراتب للأداء للعاملين، والمديرين التنفيذيين؟
- ٤- هل تؤمن أن تقييمات المشرفين حقيقة يمكن أن تكون موضوعية؟
- ٥- هل تعتقد أن تعدد مصادر التقييمات فكرة جيدة؟ إذا كان كذلك، لماذا؟ وإذا لم تكن كذلك، لماذا؟
- ٦- إذا كنت مشرفاً، هل ستكون لديك ثقة في مرؤوسيك لتقديم تقييم موضوعي ومساعد لأدائك؟
- ٧- هل تعتقد أن (البونص) المكافأة لمرة واحدة أفضل من الزيادات للراتب إذا كانت فعالية إدارة الأداء هي الهدف؟

المراجع References

- Ammons, David N., and Arnold Rodriguez (1986). «Performance Appraisal Practices for Upper Management in City Governments.» *Public Administration Review*, Vol. 46, No. 5. (September-October), pp. 460-467.
- Berman, Evan (1997). «The Challenge of Total Quality Manement.» In Carolyn Ban and Norma M. Riccucci (Eds.), *Public Personnel Management: Current Concerns-Future Challenges* (New York: Longman), pp. 281-294.
- Bowman, James S. (1994). «At Last an Alternative to Performance Appraisal: Total Quality Management.» *Public Administration Review*, Vol. 54, No. 2 (March-April), pp. 129-136.
- Goggburn, Jerrel D. (1998). «Subordinate Appraisals of Managers: Lessons From a State Agency.» *Review of Public Personnel Administration*, Vol. 18, No. 1 (Winter), pp. 68-79.
- Connor, Patrick E. (1997). «Total Quality Management: A Selective Commentary on Its Human Dimensions.» *Public Administration Review*, Vol. 57, No. 6 (November-December), pp. 501-509.
- Daley, Dennis (1991). «Performance Appraisal in North Carolina Municipalities.» *Review of Public Personnel Administration*, Vol. 11, No. 3 (Summer), pp. 32-50.
- Deleon, Linda, and ann J. Ewen (1997). «Multi-Source Performance Appraisals.» *Review of Public Prsonnel Administratio*, Vol. 17, no. 1 (Winter), pp. 22-36.
- Downs, George W., and Patrick D. Larkey (1986). *The Search for Government Efficiency: From Hubris to Hepllessness* (New York: Random House).
- Durant, Robert F. (1998). «Total Quality Management.» in Stephen E. Condrey (Ed.), *Handbook of Human Resource Management in Government* (San Francisco: Jossey-Bass), pp. 453-473.
- England, Robert E. and William M. Parle (1987). «Nomanagerial Performance Appraisal Practices in Large American Cities.» *Public Administration Review*, Vol. 47, No. 6 (November-December), pp. 498-504.
- Fox, Charles J., and Kurt A. Shirkey (1997). «Employee Performance Appraisal: The Keystone Made of Clay.» in Carolyn Ban and Norma M. Riccucci (Eds.), *Public Personnel Management: Current Concerns-Future Challenges* (New York: Longman), pp. 205-220.
- Gabris, Gerald T., and Kenneth Mitchell. (1985). «Merit Based Performance Appraisal and Productivity: Do Employees Perceive the connection?» *Public Productivity Review*, Vol. 9, No. 4 (Winter), pp. 311-327.
- Geogia, Merit System (1997). *Manager's Guide; Georgia. Performance Management Process* (Atlanta, GA: Training & Organization Development Division).

- Greiner, John M. (1986). «Motivational Programs and Productivity Improvement in Times of Limited Resources.» *Public Productivity Review*, Vol. 10, No. 39 (Fall), pp. 81-102.
- Greiner, J. M., H. P. Hatry, M. P. Koss, A. P. Millar, and J. P. Woodward (1981). *Productivity and Motivation: A Review of State and Local Government Initiatives* (Washington, DC: Urban Institute Press).
- Ingraham, Patricia W. (1993). «Pay for Performance in the States.» *American Review of Public Administration* Vol. 23, No. 3, pp. 189-200.
- Ingraham, Patricia W., and Carolyn Ban (Eds.). (1984). *Legislating Bureaucratic Change: The Civil Service Reform Acts of 1978* (Albany: State University of New York Press).
- Kellough, J. Edward, and Sally Coleman Seden (1997). «Pay for Performance Systems in State Government.» *Review of Public Personnel Administration*, Vol. 17, No. 1 (Winter), pp. 5-21.
- Milkovich, George T., and Alexandra Wigdor (1991). *Pay for Performance: Evaluating Performance Appraisal and Merit Pay* (Washington, DC: National Academy Press).
- Pay-for-Performance Labor-Management Committee (1991). *Strengthening the Link Between Pay and Performance* (Washington, DC), November.
- Pearce, Jone L. and Perry, James L. (1983). «Federal Merit Pay: A Longitudinal Analysis.» *Public Administration Review*, Vol. 43, No. 4 (July-August), pp. 315-328.
- Performance Management and Recognition System Review Committee (1991). *Advancing Managerial Excellence: A Report on Improving the Performance Management and Recognition System* (Washington, DC) November.
- Perry, James L. (1991). «Linking Pay to Performance: The Controversy Continues» in Carolyn Ban and Norma M. Riceucci (Eds.), *Public Personnel Management: Current Concerns-Future Challenges* (New York: Longman), pp. 73-86.
- Roberts, Gary E. (1992). «Linkages Between Performance Appraisal System Effectiveness and Rater and Ratee Acceptance.» *Review of Public Personnel Administration*, Vol. 12, No. 3 (May-August), pp. 19-41.
- . (1995). «Developmental Performance Appraisal in Municipal Government: An Antidote for a Deadly Disease?» *Review of Public Personnel Administration*, Vol. 15, No. 3 (Summer), pp. 17-43.
- Roberts, Gary E., and Tammy Reed (1996). «Performance Appraisal Participation, Goal Setting and Feedback.» *Review of Public Personnel Administration*, Vol. 16, No. 4 (Fall), pp. 29-60.
- Strie, Gregory, and Lloyd G. Nigro (1993a). «Pay for Performance in Local Governments: Programmatic Differences and Perceived Utility.» *Public Productivity & Management Review*, Vol. 17, No. 2 (Winter), pp. 145-159.

- _____. (1993b). «Pay-for-Performance in Local Governments: Use and Effectiveness.» The Municipal Yearbook: 1993 (Washington, DC: International City/County Management Association), pp. 50-56.
- Thompson, Frank J., and Beryl A. Radin (1997). «Reinventing Management: The Winter and Gore Initiatives.» in Carolyn Ban and Norma M. Riccucci (Eds.), Public Personnel Management: Current Concerns-Future Challenges (New York: Longman), pp. 3-20.
- U.S. General Accounting Office (1978). Report to the Congress by the Comptroller of the United States: Federal Employee Performance Rating Systems Need Fundamental Changes (Washington, DC), March.
- _____. (1983). Report to the Director, Office of Personnel Management: New Performance Appraisals Beneficial But Refinements Needed (Washington, DC), September 15.
- _____. (1984). Report to the Chairwoman, Subcommittee on Compensation and Employee Benefits, Committee on Post Office and Civil Service, House of Representatives: A 2-Year Appraisal of Merit Pay in Three Agencies (Washington, DC), March 26.
- _____. (1987). Blue Collar Workers. Appraisal Systems are in Place, But Basic Refinements are Needed (Washington, DC), June.
- _____. (1988). Civil Service Reform: Development of 1978 Civil Service Reform Proposals (Washington, DC).
- _____. (1990). Pay for Performance: State and International Pay-for-Performance (Washington, DC), October.

قراءات مقترحة Suggested Readings

- Borins, Sanford (1998). Innovating with Integrity: How Local Heroes Are Transforming American Government (Washington, DC: Georgetown University Press).
- Cleveland, Jeanette, and Kevin R. Murphy (1995). Understanding Performance Appraisal: Social, Organizational, and Goal-Based Perspectives (Thousand Oaks, CA: Sage).
- Gilley, Jerry W. (1998). Developing Performance Management Systems (Reading, MA: Addison-Wesley Longman).
- Goetsch, David L., and Stanley B. Davis (1996). Introduction to Total Quality (Paramus, NJ: Prentice-Hall).
- Koehler, Jerry W. (1995). Total Quality Management in Government (Delray Beach, FL: Saint Lucie Press).
- Milkovich, George T., and Jerry M. Newman (2005). Compensation. (Boston: McGraw-Hill).
- Shand, David (Ed.). (1996). Performance Management in Government: Contemporary Illustrations (Washington, DC: Organization for Economic Cooperation and Development).

- Smither, James W. (1998). Performance Appraisal: The State of the Art in Practice (San Francisco: Jossey-Bass).
- West, Jonathan P. (Ed.). (1995). Quality Managemtn Today: What Local Governments need to Know (Washington, DC: International City/County Management Association).

الفصل السابع

المساومة الجماعية في القطاع العام

Collective Bargaining In The Puplic Sector

من الذي يقرر شروط ولوائح الاستخدام؟ هل يكون ذلك من صلاحيات الإدارة، أم أن العمال والإدارة معاً لهما كلمة في هذا الأمر؟ إن مفهوم المساومة الجماعية تقدم مدخلاً واحداً للإجابة عن هذا السؤال. إن المساومة الجماعية هي عملية اتخاذ قرار من طرفين يقوم من خلالها ممثلون مخولون من الإدارة والعمال، بـ (١) يجتمعون ويتفاوضون بحسن نية في أمور مثل الأجور، ساعات العمل، وظروف العمل. (٢) الخروج باتفاق يتم عليه من قبل الطرفين ويكون عقداً مكتوباً ولمدة محددة، (٣) الاتفاق على اقتسام مسؤولية إدارة شروط ذلك العقد. وإن مساهماً كبيراً كان في الاضطرابات الاجتماعية والسياسية التي حدثت في أعوام ١٩٦٠م كان سببه سرعة انتشار التنظيم النقابي والمساومات الجماعية في القطاع العام.

ففي عام ١٩٦٠م كان نحو (٢٥٪) من كل العمال الأمريكيين ينتمون إلى اتحادات أو نقابات، وقد انضم الملايين من الموظفين الحكوميين إلى اتحادات عمالية، وإن كثيراً منهم كان لديهم الاستعداد لأن يكونوا مناضلين شرسين في تعاملهم مع المخدمين ولم تكن الإضرابات شيئاً غير عادي يقوم بها في تلك الفترة الموظفون الحكوميون، وأن الموظفين كانوا تحت ضغط شديد للتجاوب الفعال (مع تلك الإضرابات). وحدث في كثير من الإدارات، أن اتحادات الموظفين العموميين، بمجرد قناعتهم باستشارة الإدارة والمناورة مع الجهات التشريعية للحصول على تحسينات في الراتب والمزايا، تحولوا تقريباً بين عشية وضحاها إلى منظمات عمالية استغرافية لديها مطالب تعاقدية جاؤوا بها إلى طاولة المفاوضات. (وشهدت هذه الفترة أيضاً) إضرابات، وتباطؤاً في العمل، ونشاطات سياسية من قبل موظفين في تنظيمات يحاولون التفاوض حول زيادات الراتب، وتحسين المزايا، وظروف عمل أفضل، وحق المشاركة في وضع سياسات شئون الموظفين، (كل هذه المسائل) كانت علامات بارزة في علاقات العمل بالقطاع العام.

ولقد لاحظ أرنولد م. زاك (Arnold M. Zack) وهو حكم ووسيط عمالي معروف جيداً أن حركة العمال القوية بالقطاع العام عام ١٩٦٠م كان لها عدة أسباب منها ما يلي:

- رغم ارتفاع أعداد الموظفين الحكوميين بشكل مثير خلال سنوات ما بعد الحرب، إلا أن أجورهم ورواتبهم هبطت تماماً لأقل من أجور ورواتب رصفائهم بالقطاع الخاص، حيث ينضوي الكثير منهم تحت اتحادات قوية.
- أصبح الموظفون الحكوميون عموماً أقل ارتياحاً بسبب استبعادهم من حقوق التنظيم (الفئوي) والمساومة التي تمنح لعمال القطاع الخاص (غير الزراعيين)، وذلك بموجب قانون علاقات العمل الوطني (National Labor Relations Act, 1935).

- إن جيلاً جديداً أصغر سناً وأكثر شراسة لم يكن يرضى بقبول الأمن الوظيفي بديلاً عن الراتب والمزايا من الدرجة الثانية.
- إن اتحادات أو نقابات القطاع الخاص، وقد واجهت جموداً أو حتى هبوطاً في عضويتها، استهدفت (هذه الاتحادات) القطاع العام باعتباره مورداً لم يطرق لاستقطاب أعضاء جدد لها ومن ثم زيادة في الإيرادات).
- فسّر عمال حكومات الولايات والمحليات الأمر التنفيذي للرئيس كينيدي عام ١٩٦٢م أنه إشارة لتحدي المنع القانوني الذي استمرت تغطيته فترة طويلة على هذه المستويات بالحكومة.
- إن حركة الحقوق المدنية، والاحتجاجات ضد الحرب، وأشكال أخرى من العصيان المدني، أقنعت الموظفين العامين الشرسين أن الاحتجاج ضد المؤسسة (النخبة ذات النفوذ) وقوانينها كانت ذات فائدة، ويمكن أن تكون أداة انتقال قيمة لإحداث التغيير المنشود (102-Zack, 1972, PP. 101).

هذا وإن العاملين ذوي الياقة البيضاء والمهنيين الذين كانوا قبل عدة سنوات يعتبرون عضوية النقابات والمساومة الجماعية أموراً تخص العمال الصناعيين والحرفيين من ذوي الياقة الزرقاء دون غيرهم، انضموا بشغف إلى النقابات، وكثير منهم انتسبوا إلى اتحاد العمال الفيدرالي ومؤتمر المنظمات الصناعية (AFL-CIO)(Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations) ولقد انضم البعض إلى منظمات كبيرة مستقلة، مثل الإخاء الدولي لسائقي الشاحنات. وبترتيب مختصر، فإن قوانين مكان العمل، والذي كان في السابق في قليل أو كثير تحت الرقابة الأحادية للمخدم الحكومي الخير، أصبحت أموراً تقرر عن طريق المفاوضات الرسمية بين الإدارة ومنظمات العمل، وذلك في كثير من الولايات وآلاف المدن، والمقاطعات والمناطق المدرسية.

وعلى صعيد القطر فإن الممارسات والمفاهيم القائمة في القطاع الخاص في علاقات العمال والإدارة قد غطت القطاع العام، والتي كانت غالباً غير مريحة أبداً للإداريين الحكوميين الذين رأوا في ذلك تهديداً لسلطتهم ولبدء الجدارة. ولم تكن هناك حاجة للخبراء في علاقات العمل، وإن معظم مكاتب شئون الموظفين وجهت بعدم استعدادها لمساعدة الإدارة في التخطيط، والتفاوض أو إدارة برنامج في علاقات العمل. وقبل ذلك، عانت منظمات العمال أيضاً من انعدام مماثل للخبرة والمهارة. وكانت الإضرابات الكثيرة وتوقفات العمل هي النتيجة المباشرة لعدم الكفاءة والجهل

بالتقاليد والقيم التي تعزز عملية المساومة الجماعية. وإن الإضرابات في مجال الخدمات العامة مثل الصحة العامة والتعليم أسلحة قوية وغالباً هي أسلحة فعالة للاتحادات، حتى وإن كانت غير قانونية (Zack, 1972, P. 102).

وكانت جهود الاتحادات قد فشلت في بعض الولايات لتنظيم الموظفين الحكوميين والحصول على تشريع أو في المطالبة بالسماح لهم بالمساومة الجماعية، إلا أن نجاحاتهم العديدة التي كانت مثيرة حقاً في بعض الأحيان خلال أعوام ١٩٦٠م، قد أحدثت تحولاً بشكل رئيسي في بدايات أعوام ١٩٧٠م في إدارة شئون الموظفين الحكومية بالولايات المتحدة. وقد تأصلت بقوة إدارة علاقات العمل والمساومة الجماعية وأصبحت هدفاً في سياسة شئون الموظفين الحكومية، وأصبحت أيضاً مسؤوليات إدارية بجانب مجالات أخرى تتطلب الخبرة الفنية. ومن جانب الإدارة، فقد تم الإدراك بالحاجة إلى برامج تدريبية بالحكومة في مجال علاقات العمل، وإلى تجميع جهود الحكومات، وأن التحالفات الولائية وبين البلديات وغيرها من المنظمات القائمة للمخدمين الحكوميين أصبحت هي أيضاً نشطة في هذا المجال - مجال علاقات العمل والمساومة الجماعية - وتم إنشاء منظمات جديدة مثل خدمة إدارة علاقات العمل التابعة لمؤتمر الولايات المتحدة لرؤساء المدن (Labor Management Relations Service of The United States Conference of Mayors)، والفرص من هذا التنظيم هو توفير معلومات، وتدريب، وتقديم استشارة وخدمات عمالية أخرى. كما أن منظمات عمالية مثل (AFL-CIO) وسعت أيضاً من خدماتها الاستشارية وبرامجها التدريبية لتضم القطاع الخاص إلى مهامها.

وإن التيار القوي نحو قيام الاتحادات والمساومة الجماعية التي أثرت في القطاع العام في أجزاء كثيرة من القطر، وذلك في الفترة بين ١٩٦٢م و١٩٧٢م، قد تعرضت للبطء الشديد الذي تسبب في انكماش الاقتصاد الذي حدث عام ١٩٧٣م. وقد شهد العقد التالي ضغطاً مالياً في الحكومة تميز بالنهاية المفاجئة لظاهرة النمو والنجاحات المتواصلة لاتحادات الموظفين الحكوميين. ورغم أن معظم الاتحادات لم تعان من خسائر كبيرة في العضوية، فإن صفوفها لم تتوسع على أي شيء يماثل السرعة السابقة، وأنها عموماً لم تكن قادرة لكسب زيادات كبيرة في الراتب وامتيازات رئيسية أخرى عبر طاولة المساومات.

وبالإضافة إلى إعداد إدارة منظمات ومفاوضين أفضل، فإن الاتحادات واجهت عداء متنامياً من الجمهور ضد الإضرابات وإستراتيجيات نشاط وظيفي آخر تم اللجوء إليه

بفعالية في السابق. فقد أصبحت القيم تركز على معارضة زيادة الضرائب بأي شكل من الأشكال لأي سبب. وقد انقلب الرأي العام ضد الاتحادات إلى الدرجة التي نصح فيها لويس هاريس (Louis Harris) المستفتي لرأي الجمهور، نصح السياسيين أن يقاوموا الاتحادات. ونظراً للصعوبة المتزايدة في تمرير تشريع بالمساومات الجماعية، فقد سعى التنظيم العمالي إلى قانون فيدرالي يطالب جميع الحكومات الولائية والمحلية بوضع برامج للمساومة الجماعية. وانهارت هذه الإستراتيجية في عام ١٩٧٦م حين أصدرت المحكمة العليا حكمها في قضية الاتحاد القومي للمدن وآخرون ضد يوزيري، أن الكونجرس لم يكن (National League of Cities Et-Al. V. Usery) مخولاً بموجب البند التجاري بالدستور لتوسيع دائرة شروط قانون معايير العمل العادلة (Fair Labor Standards Act of 1938) ليفطي الحكومات الولائية والمحليات. وقد تمت ترجمة هذا القرار بشكل واسع بأنه يعني أن المحكمة سوف تلغي أي قانون فيدرالي يطالب بالمساومة الجماعية. وإن موقف المحكمة، مع انعدام الدعم السياسي، أنهى أي توقع حقيقي من شأنه أن يدفع الكونجرس مصالح الاتحادات للأمام.

وانتهى الركود (الاقتصادي) لكنه سرعان ما تبعته ثورة من جانب دافع الضرائب ومبادرات ناجحة مثل اقتراح كاليفورنيا (١٢) الذي وضع حدوداً لإيرادات الضرائب للحكومة المحلية، وظهر ركود آخر في العام ١٩٨٠م أدى إلى تخفيض المساعدات الفيدرالية إلى الولايات والمحليات مجتمعة: الأمر الذي جعل الحياة أكثر صعوبة بالنسبة للاتحادات وأعضائها. وإن إضراب مراقبي الحركة الجوية المهنيين (PATCO) (Professional Air Traffic Controllers) في عام ١٩٨١م وتبعاتها الكارثية للاتحاد (لقد تم فصل المضربين وسحب الاعتراف بالاتحاد) زاد من الإضرار بالصورة العامة للتنظيم العمالي، وشجع هذا المديرين الحكوميين في جميع أنحاء القطر على أن يتبعوا مبادرة الرئيس ريجان (President Reagan) بتبني مواقف صلبة في تعاملهم مع منظمات الموظفين. ووضعت اتحادات موظفي الحكومة وقادتها في موقف الذي عليه أن يناضل للحفاظ على الوظائف (المكتسبات) الموجودة وأن يمنع أي استقطاعات قاسية في الراتب والمزايا. وبنهاية أعوام ١٩٨٠م، كان مفاوضو الاتحادات، بدلاً من المطالبة بزيادات ضخمة في الراتب وإجراء تحسينات أخرى فإنهم ركزوا على ملاحقة التضخم، ومعارضة تسريح العمالة المؤقت، ومقاومة «اللجوء لشركات الخدمات» أو الخصخصة، وتعبئة المعارضة لتخفيضات الميزانية، وهو الأمر الذي يؤثر في حجم العضوية بالاتحادات. وتقلصت في الوقت نفسه العضوية بالاتحادات في القطاع الخاص من (٢٠٪) في العام ١٩٨٢م إلى نحو (١٢٪) (٢٥.١٠ مليون عامل) في العام ١٩٩٠ من مجموع القوى العاملة في الولايات المتحدة.

وعلى الرغم من صعوبات الاتحاد المستمرة، ولا يبدو أن المساومة الجماعية في القطاع العام قد خضعت بأي معنى عام لتهديد جاد. وفي الحقيقة، وبالنسبة لكثير من الحكومات فإنها - أي المساومة الجماعية - أصبحت أمراً روتينياً وطريقة مقبولة لمعالجة الكثير من وظائف الموارد البشرية. وبحلول عام ١٩٨٥م، فإن نحو (٤٠) ولاية أصدرت تشريعاً في علاقات العمل يغطي بعضاً أو جميع عمال الولاية، وإن أكثر من (٢٠) ولاية الآن لديها قوانين شاملة في علاقات العمل (Afsme, 2005).

وإنه خلال أي عام مفترض، فإن أعداداً ضخمة من الموظفين الحكوميين منخرطون في مفاوضات تعود إلى عقود. وإن قرابة (٣) ملايين موظف في الحكومات الولائية والمحلية تشملهم اتفاقيات المساومة الجماعية. وإن أكثر من (١,١) مليون موظف فيدرالي الآن في وحدات للمساومة تغطيها عقود تم التفاوض بشأنها تحت شروط الفصل السادس من قانون إصلاح الخدمة المدنية لعام ١٩٧٨م (CSRA).

ووصفت مصلحة العمل بالولايات المتحدة في العام ٢٠٠٥م تيارات عضوية الاتحادات بالعبارات التالي:

«إن للعمال في القطاع العام في العام ٢٠٠٤م، معدل عضوية في الاتحادات يقدر بأكثر من أربع مراتب موظفي القطاع الخاص. ولدى المعدل (٣٦,٤٪) هبطت العضوية النقابية بالحكومة إلى دون الـ (٣٧,٢٪) بقليل عن العام السابق. وضمن إطار القطاع العام، فإن عمال الحكومة المحلية كانوا الأعلى في العضوية حيث أصبح المعدل بينهم هو (٤١,٣٪). وشملت هذه المجموعة مهناً عدة نقابية ذات ثقل مثل المدرسين، ضباط الشرطة، ورجال المطافئ (U. S. Department Of Labor, 2005, P. 1)».

أنواع منظمات موظفي الحكومة Types Of Public Employee Organizations

توجد عدة أنواع من منظمات الموظفين النشطة في القطاع العام بالولايات المتحدة، يعمل بعضها فقط على مستوى حكومي واحد، وآخرون على مستويين أو أكثر، بعضها يتبع في تنظيمه المنظمات الحرفية (مثل الكهربائيين) والآخر بحسب المهنة (مثلاً، عمال الخدمة الاجتماعية). والبعض الآخر مشابه أو نظير للاتحادات الصناعية بالقطاع الخاص مثل عمال السيارات المتحدون (UAW) (United Auto Workers) وعمال الفولاذ المتحدون (USWA) (United Steelworkers of America) ويضم الكثير من أنواع الوظائف غير الإشرافية والمهارات. وهناك اتحادات منضوية تحت (AFL-CIO) مثل

الاتحاد الفيدرالي لموظفي الولايات، والمقاطعات، والبلديات الأمريكي (AFSCME)، كما أن بعض الموظفين الحكوميين في وحدات تفاوضية يمثلها الاتحاد العالمي للإخوة سائقي الشاحنات (International Brotherhood Teamsters). كما توجد أيضاً اتحادات مستقلة لموظفي الولاية والحكومة المحلية إضافة إلى جمعيات مهنية مثل اتحاد التعليم القومي (NEA) (National Education Association) وجميعها تعمل بنظام المساومة الجماعية. وتضم الأنواع الخمسة التالية مجتمعة معظم موظفي الحكومة الذين تشملهم عقود التفاوض:

- الاتحادات المختلطة: ولها أعضاء في الحكومة وفي القطاع الخاص. وإن معظم أعضاء هذه الاتحادات يعمل بقطاع إدارة الأعمال، لكن في السنوات الأخيرة، زاد بعضهم من عضويته من موظفي الوكالات الحكومية بشكل ملموس.
- الاتحادات بالقطاع العام أو التي معظمها بالقطاع العام: وهي التي جميع أعضائها أو معظمهم يعمل بالحكومة. وتنضوي بعض هذه الاتحادات تحت مظلة حركات عمالية أكبر، والبقية من هذه الاتحادات مستقلة، ولا تشمل منظمات الشرطة وإطفاء الحريق، والتي تشكل فئة منفصلة (انظر فيما بعد).
- الاتحادات المهنية: وهي منظمات ينخرط في عضويتها مهن بذاتها أو حرف مثل المدرسين والممرضات. ولا تنضوي هذه الاتحادات تحت مظلة المنظمات العمالية مثل (AFSCME) (America Federation of State, County and Municipal Employees).
- منظمات مستقلة لموظفي الحكومة الولائية والمحلية: ويقوم أعضاؤها بالكثير من الأعمال المختلفة، وليس عملاً واحداً أو مهنة واحدة، وتعمل هذه المنظمات على مستوى الولاية أو المحلية. ونشأت معظم هذه المنظمات في الفترة بين ١٩٢٠م و١٩٥٠م لتمثيل مصالح أعضائها في العملية التشريعية، ولتقديم فوائد لأعضائها، مثل بوليصات تأمين على الحياة والصحة بتكلفة قليلة.
- منظمات الشرطة ورجال المرافق: وتمثل الشرطة ورجال المرافق. وكلا النوعين كانا نشطين جداً في مجال المساومة الجماعية. وينبغي ملاحظة أن كثيراً من الموظفين الحكوميين الذي تشملهم عقود التفاوض ليسوا أعضاء في الاتحادات التي تفاوضت في هذه العقود. وعلى نقيض القطاع الخاص، فإن العقود التفاوضية التي تنص أن ينضم العمال إلى الاتحاد أو أن يتم فصلهم من قبل المخدم خلال فترة محددة (مكتب الاتحاد) نادرة الحدوث في الحكومة.

الاتحادات المختلطة The Mixed Unions:

وتتضمن هذه الفئة نوعيات عريضة من الاتحادات كمجموعة على صعيد كل مستويات الحكومة بالولايات المتحدة. وإن أولئك الذين لديهم التمثيل الأقوى على مستوى الولاية والحكومة المحلية هم الاتحاد الدولي لموظفي الخدمات (SERVICE Employees International Union) (SEIU) الإخوة السائقين الدولي، اتحاد المجمع الانتقالي (Amalgamated Transit Union) (ATU)، وعمال الاتصالات لأمريكا (CWA)، واتحاد العمال الدولي (Laborer's International Union) (LIU). وباستثناء السائقين سائقي الشاحنات (SEIU)، فإن هؤلاء ينضون تحت لواء (AFL-CIO). وإن أكبر منظمة حكومية في هذه الفئة هي مجلس مهن المعادن (Metal Trades Council) الذي يتكون من عدد من الاتحادات الحرفية القومية.

الاتحادات التي جميعها أو معظمها حكومي All Public Or Mostly Public Unions:

إن أكبر منظمة من هذا النوع هي American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (AFSCME) والتي لها نحو (١.٢) مليون عضو، يعمل معظمهم في الحكومات الولائية والمحلية. ويشمل الاتحاد الفيدرالي العمال من جميع الحرف، باستثناء المدرسين. وقد بدأ الاتحاد الفيدرالي في العام ١٩٣٦م اتحاداً صغيراً مكرساً للترقية والدفاع عن قضية الجدارة في الحكومات الولائية والمحلية. وغير الاتحاد الفيدرالي توجهه خلال أواسط ١٩٦٠م حين كان تحت زعامة جديدة واستقطاب أعضاء جدد أشاوس، أقروا بحماس المساومة الجماعية وحققوا الكثير من النجاحات على طاولة المفاوضات.

وهناك اتحاد كبير غالبية عام (حكومي) هو الاتحاد الأمريكي الفيدرالي للمعلمين (American Federation of Teachers) (AFT) وهو منتسب للاتحاد الفيدرالي الأمريكي للعمال والمؤتمر للمنظمات الصناعية (AFL-CIO)، ويدعى اتحاد المعلمين ويضم (١.٢) مليون عضو، معظمهم يعمل في المدارس الأولية والثانوية بالمدن الكبرى. وتمكن الاتحاد في السنوات الأخيرة من استقطاب كثير من الأعضاء من الكليات والجامعات حيث يمثل الآن كثيراً من أساتذة وموظفي الكليات يتجاوزون في ذلك اتحاد التعليم القومي (NEA). وإن نجاح اتحاد المعلمين الفيدرالي القومي - وهو أكبر منتسب للاتحاد الفيدرالي للمعلمين (UFT) - في الفوز بانتخابات المساومات

الجماعية عام ١٩٦١م في مدينة نيويورك، أعطى دفعة قوية على مستوى القطر للتفاوض في المدارس الحكومية. وقد كانت الانتخابات هي الأولى التي تجرى في مقاطعة مدرسية بمدينة كبيرة، ونجح الاتحاد الفيدرالي للمعلمين (UFT) في التفاوض حول عقد شامل لم يسبق له مثيل بالمقارنة مع الاتفاقيات التي تمت مع ما كان موجوداً آنذاك مع الاتحاد الأمريكي للمعلمين المحلي (AFT) والمنتسب إليه اتحاد التعليم القومي (NEA).

واتحادات أخرى كبيرة معظمها عام (أي لعمالة حكومية) يمكن أن توجد في الخدمة الفيدرالية. وباستثناء اتحادات موظفي خدمة البريد، فإنها جميعاً لديها أعضاء في أنواع كثيرة من الوظائف في عدد من الوكالات الفيدرالية. ولا يزال حتى الآن الاتحاد الفيدرالي الأمريكي لموظفي الحكومة (AFGE) The American Federation of Government Employees هو الأكبر عضوية وموظفين ممثلين فيه، وإن الاتحاد الفيدرالي الأمريكي للعمال والمؤتمر للمنظمات الصناعية، والذي يمثل حالياً تقريباً (٦٠٠,٠٠٠) موظف فيدرالي، وإن الاتحاد الفيدرالي للموظفين الفيدراليين (NFFE) ينسب إلى الاتحاد العالمي لعمال الماكينات والفضائيات وإلى الاتحاد الفيدرالي الأمريكي والمؤتمر للمنظمات الصناعية (AFL-CIO)، ويمثل (٩٠,٠٠٠) عامل فيدرالي. ومثل ما حدث للاتحاد الفيدرالي الأمريكي لموظفي الحكومة (AFGE)، فإن الاتحاد القومي الفيدرالي للموظفين الفيدراليين (NFFE) National Federation of Federal Employees عانى من فقدان عضوية كثيرة خلال الـ (٢٠) سنة الماضية، وبدأ الاتحاد القومي لموظفي الخزانة (NTEU) وهو اتحاد آخر مستقل بدأ في إدارة خدمة الإيرادات الداخلية INTERNAL Revenue Service وتوسع إلى وزارة المالية، وزاد من توسع دائرته مؤخراً ليضم عمالاً في وكالات فيدرالية أخرى. وبالمقارنة مع الاتحاد الفيدرالي الأمريكي لموظفي الحكومة (AFGE) والاتحاد القومي الفيدرالي للموظفين الفيدراليين (NFFE)، فإن الاتحاد القومي لموظفي الخزانة (NTEU) تمكن من النمو بثبات ويمثل الآن قرابة (١٥٠,٠٠٠) عامل.

ومنح قانون إعادة تنظيم البريد لسنة ١٩٧٠م عمال هيئة خدمة بريد الولايات المتحدة (U.S. POSTAL SERVICE) حقوق المساومة الجماعية التي هي أكثر اتساعاً من تلك التي لدى الموظفين الفيدراليين الآخرين والأكثر أهمية. إن العاملين بالبريد لهم حق التفاوض حول التعويض. وإن علاقات العمل في خدمة البريد تحت إدارة المجلس القومي لعلاقات العمل (National Labor Relations Board)، وهي الجهة المنظمة

التي تشرف على المساومة الجماعية بالقطاع الخاص بموجب شروط قانون علاقات العمل القومية. وإن قرابة (٧٠٠,٠٠٠) عامل بريد تشملهم عقود التفاوض.

ولدى اتحاد عمال البريد الأمريكي (APWU) The American Postal Workers Union والاتحاد القومي لحاملي الخطابات (The National Association of Letter Carriers)، فكلاهما في الاتحاد الفيدرالي الأمريكي ومؤتمر المنظمات الصناعية (AFL-CIO)، لدى كل منهما عضوية تتجاوز (٢٠٠,٠٠٠) وهما مجتمعين يمثلان أكثر من (٦٥٠,٠٠٠) موظف خدمة بريد. وقد تأسس اتحاد عمال البريد الأمريكي في ١٩٧١م نتيجة للدمج بين كتبة البريد في الاتحاد الفيدرالي للعمال والمؤتمر للمنظمات الصناعية (AFL-CIO). والاتحاد القومي المستقل للبريد، وثلاثة اتحادات صغيرة تنسب للاتحاد الفيدرالي للعمال. ومؤتمر المنظمات الصناعية (AFL-CIO). وتأسس الاتحاد القومي لحاملي الخطابات (NALC) في أواخر القرن التاسع عشر وكان أحد أوائل المنضوين في الاتحاد الفيدرالي للعمال. وإن الاتحاد القومي لحاملي الخطابات، واتحاد عمال البريد الأمريكي (APWU) American Postal Workers Union اتحادان قويان جداً، في طاولة المفاوضات وفي المحاورة والمناورة مع الكونجرس.

المنظمات المهنية Professional Associations:

إن أكبر منظمة بدرجة عالية في هذا النوع من المنظمات هي الاتحاد القومي للتعليم (NEA) The National Education Association والذي يضم (٢.٧) مليون عضو. وتأسس الاتحاد القومي للتعليم لترقية وتطوير مهنة التدريس، ولتقديم خدمات متنوعة لأعضائه. ولم يكن ينظر إلى الاتحاد باعتباره تنظيمًا عمالياً. وإنه حتى أعوام ١٩٦٠م فإن قيادته رفضت بصلابة فكرة أن المدرسين بحاجة للمساومة الجماعية مع مخدميههم. وعلى كل، وبضعف من أعضائه والمنافسة القوية من اتحاد المعلمين الفيدرالي (AFT) بعد النجاحات التي حققها الأخير في نيويورك، أرغم الاتحاد القومي للتعليم (NEA) ليتبنى أو يطبق رسمياً المساومة الجماعية في ١٩٦٢م. وهو يمثل الآن العاملين في جميع مستويات التعليم، وهو نشط في ساحة المساومة تماماً مثل اتحاد المعلمين الفيدرالي (AFT). وإن الاتحاد القومي للتعليم كان قوة رئيسية في تنظيم وتمثيل شعب وأقسام الكليات والجامعات على صعيد الولايات المتحدة.

ويوجد أكثر من (٢.٥) مليون ممرضة مسجلة بالولايات المتحدة. وكثير منهن عضوات في الاتحاد الأمريكي للممرضات (ANA) American Nurses Association.

ويعتبر الاتحاد الأمريكي للممرضات أول اتحاد مهني يطبق المساومة الجماعية. وقد وافق في العام ١٩٤٦م على برنامج للأمن الاقتصادي التزم بموجبه باستخدام المساومة الجماعية أحد الطرق الفعالة جداً لتأكيد حقوق الممرضات للمشاركة في تطبيق معايير خدمة وممارسة التمريض (Gideon, 1979). ومن الـ (٥٤) اتحاداً المكون للاتحاد الأمريكي للممرضات، فإن نصفها يعمل كوسائط للمساومة الجماعية. وإن عضوية الاتحاد الأمريكي للممرضات مفتوح للممرضات المسجلات، بما في ذلك أولئك اللاتي يعملن للمخدمين الحكوميين على جميع مستويات الحكومة.

الاتحادات المستقلة لموظفي الولاية والمحليات Independent

Associations Of State And Local Employees

لقد تم تأسيس الاتحادات أو الجمعيات بالولايات للعديد من الأسباب. فقد كان الغرض من بعض الحالات، هو توفير تمثيل عام موحد لموظفي الحكومة. وكان الدافع للاتحادات هو دعم قضية بذاتها، أو حماية نظام الجدارة، في حين أن اتحادات أخرى أنشئت لدعم نظم أفضل للتقاعد ومزايا التأمين. ومعظمها - أي هذه الاتحادات - حصرت عضويتها لعمال الولاية، لكن عدد الاتحادات ارتفع أيضاً مؤخراً وسمح بانضمام موظفين محليين إليه. وكانت معظم الاتحادات الولائية في اتحاد فيدرالي مع مجمع موظفي الحكومة (AGE) (Assembly of Government Employees). الذي تأسس عام ١٩٥٢م. ويدعم التجمع لموظفي الحكومة نظم الجدارة بقوة، ومثل معظم الاتحادات الأعضاء به، أنه لم يرحب بذراع مفتوح بالمساومة الجماعية. وكانت عضويته تميل للاعتقاد بأن الاتحادات مثل (AFSCME) الاتحاد الفيدرالي الأمريكي لموظفي الولاية والمقاطعة والبلديات أرادت الاستبدال الكلي لقوانين ولوائح الخدمة المدنية باتفاقيات يتم التفاوض حولها. وحدث بعد أن تمت الموافقة على قوانين المساومة الجماعية في بعض الولايات المهمة، فقد واجه التجمع لموظفي الحكومة (AGE) الخيار بين التكيف للسياسة العامة الجديدة، أو التوصية ألا يتنافس أعضاؤه مع الاتحادات في انتخابات المساومة الجماعية. واختار زعماء التجمع لموظفي الحكومة أن يستوعبوا وينافسوا، وإن كثيراً من اتحادات الولاية أصبحت الآن تتعاطى مع المساومات لبعض الوقت.

ولقد تم تشكيل الاتحادات المحلية أساساً لنفس طبيعة الأسباب التي دفعت موظفي الولاية. ووصل مجموع عضويتها على صعيد القطر إلى ما يقدر بنحو (٣٠٠.٠٠٠) عضو. ومثل رصفائهم بالولاية، فإن الاتحادات المحلية لم تساند في الأصل المساومة الجماعية.

لكن الآن بعضها يعمل وسيطاً للمساومات. وإن أعداداً متزايدة من الاتحادات الولائية والمحلية، تبني قوتها في المساومة والموارد، وهي تتضوي تحت مظلة (AFSCME) ومنظمات أخرى تابعة لـ (AFL-CIO)، ويوضح اتحاد موظفي ولاية كاليفورنيا (CSEA) هذا النمط من التنظيم. وقد تأسس هذا الاتحاد في الفترة الأولى من سنوات ١٩٣٠م، وهو الآن تنظيم محلي لـ (SEIU) الذي يمثل نحو (٨٥.٠٠٠) عامل في (٢١) وحدة مساومة.

الشرطة ورجال المطافئ Police And Fire Fighters

ينتمي ضباط الشرطة لعدد مختلف من المنظمات. وقليل منهم أعضاء في (AFSCME) أو واحد من الاتحادات المختلطة التي تقبل بالشرطة مثل سائقي الشاحنات (Teamsters And Seiu)، كما يوجد أيضاً الكثير من الاتحادات التي لا تتضوي تحت أي منظمة قومية. وتوجد ثلاث منظمات قومية لمجندي «جماعة الشرطة الأخوة»، Fraternal Order of Ploice (FOP) والاتحاد الدولي للجمعيات أو الاتحادات الشرطية (IUPA) والاتحاد القومي لضباط الشرطة (NAPO). ويتم تعيين أعضاء مجندي «جماعة الشرطة الأخوة» (FOP) والذي تأسس عام ١٩١٥م بانتظام، أو مجندين من جميع الرتب لتطبيق القانون على نظام الدوام الكامل وهم - أي مجندو الشرطة - يعملون للولاية، أو المحلية والحكومية الفيدرالية. ولا يعتبر مجندو الشرطة الإخوة أنفسهم اتحاداً أو نقابة، إلا أن بعضاً من فروع هذه الجماعة تتعاطى في مجال المساومة الجماعية وقد اتخذت مواقف نضالية متشددة. وتضم الجماعة حالياً أكثر من (٢٧٠.٠٠٠) عضواً في أكثر من (٢٠٠٠) فرع/محقن، وقد تم تكوين الاتحاد الدولي للاتحادات الشرطية ومجندي جماعة الشرطة الإخوة بعد حل المؤتمر الدولي لاتحادات الشرطة عام ١٩٧٨م (The International Conference of Police Associations) وقد قام أعضاء المؤتمر بإنشاء اتحادات محلية للشرطة موزعة على أساس قضية الانتساب إلى الاتحاد الدولي وجماعة الشرطة الأخوة (AFL-CIO)، وقد أنشأ أحد القطاعات الاتحاد الدولي للشرطة (IUPA) أصبح عضواً في (AFL-CIO) في عام ١٩٧٩م وبحلول عام ١٩٩٧م، فإن الاتحاد الدولي لجمعيات الشرطة (The International Union of Ploice Associations) (IUPA) كان لديه (٨٠.٠٠٠) عضو. وإن أولئك الذين اعترضوا على الانتساب للاتحاد الدولي أنشؤوا الاتحاد القومي لضباط الشرطة على أنها هيئة شرطية فقط ذات استقلال. (The National Association of Police Officers).

هذا، وإن الاتحاد الدولي لرجال الإطفاء The International Association of Fire Fighters (IAF) الذي ينتسب إليه معظم رجال الشرطة المهنيين في البلاد، يضم (٢٦٧,٠٠٠) مهني في المطافئ ورجال الإسعاف المؤهلين جيداً. وإن معظم أعضاء الاتحاد الدولي موظفون بالحكومات المحلية، لكن البعض منهم في حكومات الولاية، والخدمة الفيدرالية للولايات المتحدة، وحكومة كندا. وإن الاتحاد الدولي لرجال الإطفاء (IAFF) تكون بعد الحرب العالمية الأولى بقليل، ولديه الخبرة الأطول على المستوى المحلي في جانب إدارة علاقات العمل مقارنة بأي اتحاد لموظفي الحكومة. وقد واصل بعنف في عقد اتفاقيات المساومة في معظم المدن مهما كان حجم تلك المدن.

عناصر نظام المساومة الجماعية Elements Of A Collective Bargaining System

تقف المساومة الجماعية في تباين حاد مع نظام الجدارة التقليدي بسبب أنه يجعل الكثير من مصطلحات علاقات الاستخدام موضوعاً للتفاوض الثنائي بين ممثلين لمنظمتين اثنتين: المخدم الحكومي، واتحاد العمال. وتتم المساومة الجماعية عادة في إطار قانوني وأحكام وإجراءات رسمية للغاية. وإن القانون القومي لعلاقات العمل لسنة ١٩٣٥م بالقطاع الخاص، (NLRA, The National Labor Relations Act, 1935)، وتعديلاته يوفر الأساس للإجراءات والسياسات التي حددها القانون، مجلس علاقات العمل القومي (NLRB) ذاته. إن الفصل السابع من قانون إصلاح الخدمة المدنية يحدد نظاماً لعلاقات العمل بالخدمة الفيدرالية الذي تقوم في إطاره السلطة الفيدرالية لعلاقات العمل The Federal Labor Relations Authority بتولي مسؤولية إصدار القرارات حول السياسات، وكذا بإصدار الأحكام حول المنازعات بين الإدارة والعاملين.

وتقوم نظم المساومات الجماعية، على مستوى حكومات الولاية والمحليات على مراسيم أو قوانين، إلا في حالات قليلة يكون قد تم تأسيسها بموجب أوامر (رئاسية) تنفيذية. مثلاً، في ولاية نيويورك، فإن قانون الاستخدام العادي لموظفي الحكومة (The Public Employees Fair Employment Act) أصبح نافذاً في عام ١٩٦٧م. وكان أول قانون شامل بالولاية خاصاً بعلاقات العمل (قانون تايلور) (Taylor Law)، كما أنه كان من بين أول قوانين صدرت في البلاد [في هذا الخصوص]. ويعني قانون تايلور:

- إعطاء الموظفين الحكوميين الحق في التنظيم وتمثيلهم من قبل منظمات للعاملين باختيارهم الذاتي.
 - يجب على المخدمين الحكوميين أن يفاوضوا ويدخلوا في اتفاقيات مع منظمات للعاملين الحكوميين، وذلك بشأن شروط وأحوال الاستخدام.
 - عمل اختراق في عمليات القرار للتعامل مع المنازعات في المساومات الجماعية.
- وإنه في بعض الولايات التي تمت فيها الموافقة من المحاكم على إجراء المساومات الجماعية، نجد المساومات تتم على أساس أنها أمر واقع. وهنا، قررت الإدارة الحكومية لأسباب معينة أن تساوم بعض ممثلي الاتحادات، وقد أصدرت المحاكم حكماً بجواز الاتفاقات التي يتم التوصل إليها بموجب هذه الترتيبات (التفاوض مع الاتحادات). فمثلاً، في أوهايو Ohio أصدرت المحكمة العليا حكماً في العام ١٩٧٥م أن لدى المخدمين الحكوميين السلطة للتفاوض والدخول في مساومات جماعية مع العاملين لديهم (Portaro, 1986). هذا ولم يتم في أوهايو Ohio تمرير التشريع الخاص بإرغام المخدمين الدخول في مساومات جماعية حتى عام ١٩٨٣م. وأصدرت المحاكم في فيرجينيا (Virginia) حكماً بأنه من المحتمل عدم دخول العاملين الحكوميين في مساومات جماعية إذا لم يوجد هناك تشريع يسمح لهم بذلك (D'ALBA, 1979).

وكالة علاقات العمل The Labor Relations Agency

يتم عادة إدارة برامج المساومات الجماعية لحكومات الولايات والمحليات من قبل وكالة أنشئت خصيصاً لهذا الغرض. وأمثلة لذلك مجالس علاقات العمل الحكومية في ولاية نيويورك وولاية أوهايو ومكتب مدينة نيويورك للمساومة الجماعية.

وحين يسند أو يدعم المساومات الجماعية قانون محلي فإن الوكالة التي تديره تكون مجلساً أو لجنة، ويتم تعيين أعضاء مجالس الولاية أو اللجان في الغالب من قبل الحاكم بتأييد من مجلس الشيوخ بالولاية (SENATE) وعلى مستوى القطر، فإن الأعضاء الثلاثة في السلطة الفيدرالية لعلاقات العمل (FLRA) Federal Labor Relations Authority يتم تعيينهم من قبل الرئيس مع تأكيد من مجلس الشيوخ.

وكلاء ووحدات المساومة Bargaining Agents And Units

يقوم ممثلو الإدارة، في الإطار التقليدي للمساومة الجماعية، بالتفاوض مع الوكيل الحصري للمساومة لوحدة مساومة بذاتها. وإن جميع العمال بهذه الوحدة يشملهم

عقد التفاوض، حتى إن لم يكونوا أعضاء في الاتحاد الذي فاز بحق التمثيل والعمل وكيلاً حصرياً. ورغم وجود اختلافات في الإجراءات، فإن القاعدة هي أن يتم اختيار الوكلاء الحصريين بأغلبية من لهم حق التصويت في انتخابات التمثيل. وتضع وكالة علاقات العمل الإجراءات للانتخابات، وتشرف على العملية الانتخابية، وتشهد بالفائز. وبمجرد التصديق على فوزه، يكون لوكيل المساومة الحق الكامل في تمثيل الوحدة حتى الوقت الذي تهزم فيه الوحدة في انتخابات أخرى أو عدم التصديق عليها من قبل وكالة علاقات العمل بسبب أنها خالفت القانون الذي يحكم المساومة الجماعية الذي في دائرة اختصاصها. وقد سحبت السلطة الفيدرالية لعلاقات العمل (FLRA) اعترافها بالمراقبين المهنيين للحركة الجوية (PATCO) (Professional Air Traffic Controllers) مثلاً، بعد أن نادوا ونظموا إضراباً للمراقبين غير قانوني. وإن قرابة (٢٠,٠٠٠) مراقب جوي ممثلون الآن بواسطة الاتحاد القومي لمراقبي الحركة الجوية (NATCA) والذي ينتسب إلى (AFL-CIO) الاتحاد الأمريكي الفيدرالي للعمال ومؤتمر المنظمات الصناعية.

وبسبب أنها «القالب الذي يقوم عليه بناء» المساومة الجماعية فإن حجم وعضوية وعدد وحدات المساومة، يمكن أن تؤثر في كل ما يلي:

- كفاءة العمليات الحكومية اليومية.
- نوعية العلاقة بين الإدارة والاتحاد.
- نوعية العلاقة بين مجموعات الموظفين داخل وحدة المساومة.
- مدى أبعاد المساومة والأسبقيات التي تقرر لقضاياها بذاتها من جانب الإدارة والمفاوضين من الاتحاد.
- مخرجات انتخابات التمثيل (من يمثل؟) (Hayford, Durkee & Hichman, 1979).
- إن المعايير والإجراءات التي تستخدم لإنشاء وحدات المساومة، وبعبارة أخرى، مهمة للغاية بالنسبة لكلا الطرفين الإدارة والعمال. ويتم بدءاً معالجة هذه القضايا الخاصة بالسياسة العريضة على المستوى السياسي عن طريق الأوامر التشريعية والتنفيذية. وإن إحدى الوظائف الرئيسية لوكالات علاقات العمل، وذلك من الناحية التاريخية، هو تقرير كيفية التكوين الفعلي لوحدات المساومة حين لا تتفق الإدارة والعمال في تفسيرهم للقاعدة التي حددت في القانون أو الأوامر التنفيذية.

وقد تم استخدام ثلاثة طرق لتقرير وحدات المساومة في القطاع العام بالولايات المتحدة: (١) الفصل في كل حالة على حدة من قبل وكالة علاقات العمل، (٢) المواصفات في التشريع الذي يتم الاستناد إليه، (٣) الفصل من قبل الوكالة الإدارية عن طريق إجرائها في صنع القانون.

إن مدخل كل حالة على حدة أو كل حالة بحالتها هو المدخل الأكثر شيوعاً في المستوى المحلي. وهو الطريقة التي تستخدم في الخدمة الفيدرالية. وبعبارة أشمل. فإن وكالة علاقات العمل سوف تحاول أن تمنح الوحدات الصلاحية التي تجمع الموظفين بحيث تكون هناك «جماعة ذات مصالح مشتركة» داخل كل وحدة ويكون أساسها مواصفات العمل أو الوظيفة. ونوع العمل، والمهنة المعنية أو الموقع الجغرافي. وعلى كل، فإنه ينبغي موازنة هذه الاعتبارات في ضوء الحاجة إلى الكفاءة الإدارية وهيكل منظم لوحدات المساومة.

وإن وجود عدد كبير من الوحدات المتناثرة يعني بالنسبة للإدارة الحكومية أن كثيراً من العقود يجب التفاوض حولها سنوياً. وبجانب عبء العمل المتزايد، فإن مضاعفة الوحدات يؤدي إلى تحسين فرصة الاتحاد للكسب باستخدام اتفاقية إيجابية في وحدة معينة (مثلاً الشرطة) للضغط للحصول على الشروط نفسها أو أفضل منها في وحدة أخرى (مثلاً المطافئ)، رغم أن الإدارة تميل إلى تفضيل عدد قليل من الوحدات الكبيرة بدلاً من الوحدات الصغيرة المتناثرة. وإن كل طرف سوف يطور إستراتيجيته في ضوء الموقف الذي يواجهه. وإذا ما واجهت الإدارة اتحاداً أو اتحادات قوية، فإنها ربما تقسم تلك «القوة» بالسعي للتعامل مع عدة وحدات صغيرة. وبالمثل، فإن الاتحادات ربما تريد وحدات كبيرة إذا كانت تعتقد أن ذلك سوف يزيد من قوتهم في المساومة.

ويحمل أسلوب كل حالة على حدة مخاطرة التجزئة، ذلك أن الوكالة الإدارية يجب أن تتعامل مع الطلبات لإنشاء وحدات بحسب حدوثها. وأنها قد لا تكون قادرة على الانتظار حتى يتم تكوين الوحدات برشد. ولتفادي هذه المشكلة، فإن المشرعين في عدة ولايات حددوا الوحدات لبعض عمال الولاية في إطار سلطاتهم القانونية. ويطلب القانون في هاواي (Hawaii) أنه ينبغي أن تكون هناك أكثر من (١٢) وحدة، بما في ذلك الوحدات الخاصة بوظائف غير الإشرافيين من ذوي الياقة الزرقاء. والمرضات المسجلات، ورجال المطافئ، والشرطة والموظفين المهنيين والعلميين. ولم يحدد المشرع في ولاية ما سوتشوسس (Massachusetts) الوحدات، تاركاً هذه المهمة إلى لجنة علاقات العمل (Labor Relations Commission). ورفضت اللجنة طريقة

كل حالة بحالتها وقررت استخدام سلطة إصدار القانون (Rule Making) لإنشاء نظام لوحات عريضة يقوم على أساس المهن.

إن أسلوب التشريع وإصدار القانون لإقامة وحدات للمساومة يمكن أن يؤدي إلى تلافي التناثر أو التجزئة، ويخفض كثيراً من كمية الوقت المطلوب لإنشاء هيكل وحدة شامل لا يحتاج إلى تغييرات ممتدة مستقبلاً (Hayford, Durkee & Hichman, 1979) وعلى كل، فإن المشرع قد لا يكون قادراً وحده على تطوير إطار ناجح، خصوصاً إذا كانت هناك منافسة حادة بين الاتحادات، وأن الإدارة والعمال لم يتمكنوا قبل بداية العمل من الاتفاق على الخطوط العامة للإطار العام للعمل. وفي حالة غياب سياسة حازمة للإرشاد، فإن السلطة التشريعية، وهي التي تفتقر أصلاً للخبرة الفنية في مثل هذه المسائل، من المحتمل أنها سوف تبني قرارها على عوامل (أساساً ذات طبيعة سياسية) غير تلك التي يعتمد عليها عادة في تقرير الوحدات (P. 95). وإن مدخل وإصدار القانون لا يزيل الاعتبار السياسية، بل إنه يحول مهمة التعامل معها بدلاً من ذلك إلى الوكالة الإدارية.

وإن إحدى القضايا التي يتم تقريرها في وحدة المساومة، والتي هي فريدة بالقطاع العام، هي وضعية أو مركز الموظفين الإشرافيين. وإن جميع المشرفين بالقطاع الخاص باستثناء قلة من اتحادات العمال الحرفيين المهرة يعتبرون المشرفين (جزءاً) من الإدارة ويستبعدونهم من وحدات المساومة. وإن هذا الترتيب متأصل بقوة في تقليد أكبر خاص بوضع خط فاصل حاد بين الإدارة والعمال. وإن قانون علاقات العمل القومي (NLRA) يستبعد المشرفين من حقوق المساومة، وإن معظم المخدمين يجادلون بأن المشرفين لديهم يجب أن يكونوا جزءاً من فريق الإدارة، وأن الخط الفاصل بين المشرفين مبهم وخلافي لدى الكثير من المخدمين الحكوميين.

وتوجد هناك ثلاثة مسائل أو قضايا منخرطة في الموضوع: أولاً، قد يكون من الصعب تقرير ما إذا كانت الوظيفة إشرافية حقاً في طبيعتها. وإن نظم الجدارة التي تغطي جميع القوى العاملة لم تركز على مناقشة هذا الأمر. إن تعريف الوظيفة الإشرافية الواردة في قانون المساومات الجماعية قد يكون مفصلاً، لكن توجد اختلافات هنا وهناك حول الإشراف الذي يمارس، وهل يبرر استبعاد وظيفة بعينها من وحدة المساومة غير الإشرافية. وحقيقة، إن كثيراً من الموظفين الحكوميين يشغلون وظائف فيما يطلق عليه طبقات إشرافية، وهي في الواقع تشمل قليلاً أو لا تشمل إطلاقاً نشاطات إشرافية. ولأن حجم الوحدة (وحدة المساومة) مهم لموقف الاتحاد

في المساومة، فإن الاتحادات سوف تسعى لتصنيف حالات مبهمة باعتبارها وظائف غير إشرافية. وإن الإدارة من الجانب الآخر، قد تحاول التقليل من فترة الاتحاد عن طريق إقناع وكالة علاقات العمل لتعريف هذه الأنواع من الوظائف على أنها إشرافية بحيث يمكنهم استبعادها من وحدة المساومة.

وإن معظم تشريعات المساومة الجماعية لا تحدد ما هي الوظائف المفردة التي تعتبر إشرافية؟ وترك هذا التحديد للوكالة الإدارية التي تقرر وحدات المساومة. وأن بعضاً من هذه الوكالات سوف تفحص عن كتب المهام الفعلية للوظائف ذات المسمى الإشرافي وتستبعد منهم فقط تلك التي تتضمن بوضوح مهام وسلطات إشرافية. ومع ذلك، فإنه أمر عادي أن يوجد عدم اتفاق في القطاع العام بين الإدارة، والاتحادات، والوكالة الإدارية حول ماهية الوظائف الإشرافية.

وتتعلق المسألة الثانية برغبة الوحدات التي تضم مشرفين وغير مشرفين. وإن القوى العاملة بالحكومة ذات الأغلبية المطلقة من ذوي الياقة البيضاء أكثر من ذوي الياقة الزرقاء، كما أن هناك مستويات كثيرة للإشراف. ومن البداية، فإن اتحادات الموظفين ضمت موظفين إشرافيين وغير إشرافيين. وإن المشرفين غالباً ما يكونون مسئولين أساساً لإنشاء تلك الاتحادات، وأنه ليس بالمستغرب بالنسبة لهم أن يشغلوا وظائف قيادية في تلك الاتحادات. وإن معظم الاتحادات المختلطة - وهي حكومية في معظمها، وكذا في جميع اتحادات الموظفين الحكوميين - تقرر بوجود مستويات أدنى من المشرفين. وقياساً على ذلك، فإن هناك نمطاً تاريخياً حين تم إنشاء برامج المساومة الجماعية، إذ إن زعامات الاتحاد قاومت التشريع الذي يمنع وحدات المساومة «المختلطة». ومع ذلك فإن معظم تشريعات الولاية تتضمن مثل هذا المنع وتستخدم تعريف الإشراف الذي حدده قانون علاقات العمل القومي.

وإن السبب في تجربة القطاع الخاص بعدم خلط المشرفين وغير المشرفين هو إمكانيات حدوث صراع أو تضارب مصالح. فالمشرفون يمثلون الإدارة، والاتحاد يمثل مصالح العمال. ويفترض أن تكون وحدات المساومة مكونة من الأشخاص الذين لديهم «مصلحة في الجماعة» لذلك فإن وجودهما معاً في الوحدة نفسها ليس له معنى. فإما أن يتغلغل (نفوذ) المشرفين داخل الوحدة بوجهة نظر الإدارة، وبذلك يهدمون حقوق العمال في المساومة، وإما أن المشرفين سوف يحدثون خللاً أو يضعفون موقف الإدارة.

ويجادل قادة الاتحادات الذين يؤيدون الوحدات المختلطة أن صراع المصالح لا مكان له في القطاع العام. وأن إحدى وجهات نظرهم الرئيسية هي أن الرؤساء في الحكومة ليس لديهم بالذات نوع السلطة والتصرف الذي لدى رصفائهم بأوضاع إدارة الأعمال والصناعة. وهناك منظور آخر يركز على فكرة أنه في بعض المهن والخدمات، يشترك المشرفون وغير المشرفين في مجموعة مصالح تفوق في وزنها الاختلافات بين الإدارة والعمال. وإن ممثلين للممرضات، والمعلمين والشرطة، وموظفي خدمات المطافئ قد روجوا بقوة وجهة النظر هذه. وإنه في بعض الحكومات المحلية، جميع مستويات الإشراف تقريباً في إدارات معينة تم دمجها في وحدة المساومة نفسها لموظفين غير إشرافيين. ويشار إلى ذلك في كثير من الحالات بالنسبة للشرطة والمطافئ. وعندما يحدث مثل ذلك - وهو بالفعل كثيراً ما يحدث بسبب أن الاتحادات فعالة سياسياً - فإن قليلاً من المديرين التنفيذيين يمكن تركهم ليعرفوا ويمثلوا مصالح الإدارة الأساسية.

والمسألة أو القضية الثالثة هي ما إذا كان يسمح للمشرفين أن يكونوا وحداتهم الخاصة بهم وأن يتمكنوا من المساومة جماعياً مع المخدم. وإن منظمات المشرفين في القطاع الخاص وبموجب تعديل تافت هارتلي (Taft Hartley) لقانون (NLRA) علاقات العمل القومي ليس لديها حقوق المساومة الجماعية. واتبعت الحكومة هذا النهج في معظمه. لكن بعض الولايات مثل نيويورك (New York) وهاواي (hawaii) ونيو جيرسي (New Jersey) منحو حقوق المساومة لجميع أو بعض الموظفين الإشرافيين.

ومرة أخرى. فإن المنطق من وراء عدم السماح للمساومة لوحدات المشرفين أنهم - أي المشرفين - جزء من فريق الإدارة، وأنهم ينبغي أن يمثلوا مصالح الإدارة في إدارة سياسات الموظفين. وبعبارة أخرى، إذا ساوم المشرفون فإنه سيكون من الصعب جداً تعريف أدوار الإدارة ومسئولياتها بوضوح. وكذلك، إذا كان للمشرفين حقوق للمساومة، ربما يرون أنفسهم «عمالاً» مثلاً يتعاطفون مع الإضرابات من صفوف العمال العاديين. وحين تحدث إضرابات أو أعمال وظيفية أخرى، تعتمد الإدارة كثيراً على المشرفين ليقوموا بأداء العمل الضروري، وأن المشرفين الذين لديهم شعور قوي في التضامن مع العمال المنظمين قد لا تكون لديهم الرغبة في تقويض موقف العمال.

ولأسباب غالباً ما تكون عملية، فإن كثيراً من المشرفين في كلا القطاعين - العام والخاص - لا يتفقون وفكرة أن التشاور مع الإدارة العليا أفضل طريقة لتقرير راتب ومزايا المشرفين، وإنها ممارسة عادية لا بأس بها في أن تكون تعويضات المشرفين

مرتبطة بطريقة غير رسمية بشروط اتفاقيات التفاوض. وعلى كل، فإن الإدارة العليا ليست مطالبة بفعل ذلك، تاركة المشرفين في وضع يعتمد عليهم - أي يعتمد على الإدارة - وليس من غير المعتاد في القطاع العام أن تسمع أن المشرفين يعبرون عن اعتقادهم أنهم في وضع غير مريح لمصالحهم بالمقارنة مع أولئك الذين يتمتعون بحقوق المساومة والموارد التنظيمية الضرورية للضغط على الإدارة. وإن كثيراً من الموظفين لم يعطوا اعتباراً كافياً إلى الراتب واحتياجات أخرى للموظفين الإشرافيين معهم. ورغم أنه قد تكون هناك أسباب ضاغطة بعدم منح السلطة لوحدة المساومة الخاصة بالمشرفين، فإن ذلك لا يعني محو حاجة مهمة لتطوير آليات تنظيمية بديلة لتمثيل مصالحهم، أي مصالح المشرفين.

حقوق الموظف Employee Rights

إن القاعدة في حقوق الموظف هي أن يأتي بنص في التفويض القانوني الخاص بالمساومات الجماعية. وإن الحق الأساسي الأكبر هو تكوين منظمات الموظفين. والانضمام إليها، والمشاركة فيها بغرض التشاور والمساومة الجماعية مع الإدارة. ويشمل ذلك حق الموظف في أن يكون له تمثيل بالأغلبية في الاتحاد في حالات التظلمات حول العلاقات المتبادلة وشروط الخدمة. وقد ينص أو لا ينص بحق العمال بعدم الانضمام إلى الاتحادات أو المنظمات. وإذا كان الأمر كذلك، فإن هذا يعني أن الإدارة لن توافق على العقود التي تطالب أولئك الذين في وحدات للمساومة بالانضمام إلى الاتحاد أو لدفع الرسوم.

وتحت مثل هذه الترتيبات في المصنع أو المكتب المفتوح، كثيراً ما يواجه وكلاء المساومة بمواقف هم يتفاوضون عليها في عقود لوحدة لديها أفراد غير أعضاء هم أكثر عدداً من ذات الأعضاء الذين يمثلونهم أصلاً. وإن وجود أعداد كبيرة من المتحررين من قيود العضوية في الوحدات يضعف من مواقف الاتحادات العمالية، وقد تتأثر قوتهم في المساومة، ذلك أنهم لا يمكن أن يعتمدوا على دعم موحد قوي من أولئك الذين بالوحدة. وتفضل الإدارة، لأسباب بديهية، التفاوض في بيئة المصنع أو المكتب المفتوح، وإن الاتحادات من الجانب الآخر يفضلون بشدة لغة قانونية تطالب الموظفين بالانضمام إلى أو بدعم الاتحادات. وإذا كانت الحال كذلك، فإن ذلك عادة يعني أن اتفاقيات الاتحادات في مكتب الوكيل يمكن في الواقع أن تخضع للتفاوض.

وبموجب مكتب الاتحاد - وهو شيء عادي في القطاع الخاص بالولايات التي ليس لديها ما يسمى بقوانين حق العمل - يجب على العمال أن ينضموا إلى الاتحاد خلال مدة معينة بعد تعيينهم. وفي حالة عدم التزامهم بذلك، فإن للإدارة الحق في فصلهم. هذا وإن العضوية في الاتحاد ليست إلزامية بموجب مكتب الوكالة، لكن ما يساوي رسوم الاتحاد أو ما يسمى بحصة عادلة منها يجب أن تدفع لأغراض التمثيل - أي تمثيل الاتحاد للعمال - وهذه الدفعية هي مقابل للخدمات التي يوفرها الوكيل الحصري للمساومة، وهي - أي الدفعية - ضرورة لتمثيل مصالح جميع الأشخاص في وحدة المساومة، سواء كانوا أو لم يكونوا أعضاء بالاتحاد. وتطالب معظم الولايات، وكذا الحكومة الفيدرالية «بمكاتب مفتوحة». وفي حالة عدم جود ذلك، مثلاً في بنسلفانيا وهاواي (PENNSYLVANIA & HAWAII)، فإن الاتحادات نجحت في التفاوض مع الاتحاد أو مكاتب الوكالة لبعض الوحدات.

حقوق الإدارة ومدى اتساع المساومة Management Rights And Scope Of Bargaining

إن مفتاحاً رئيسياً لتوازن القوى نسبياً بين الإدارة والاتحادات هو مدى سياسات وممارسات شئون الموظفين التي تخضع للتفاوض. وتفضل الاتحادات عموماً المدى الواسع (موضوعات التفاوض) وتسمى الإدارة دائماً إلى تضيق دائرة المساومة. ويعرف قانون علاقات العمل القومية (NLRA) بالقطاع الخاص مدى (أي موضوعات) المساومة: أنه يشمل الأجور، وساعات العمل، وظروف العمل. وإن قانون علاقات العمل القومية (NATIONAL LABOR RELATION ACT) (NLRA) بالمقابل، حدد ثلاثة أنواع من القضايا: (١) قضايا لا يمكن التفاوض حولها، (٢) قضايا ملزمة يجب التفاوض حولها، (٣) وتلك القضايا التي يمكن التفاوض حولها إذا وافقت الإدارة على ذلك. وبخصوص القضايا الإلزامية، فإن قانون علاقات العمل القومية (NLRA) وأحياناً كثيرة المحاكم أيضاً، يجب أن تصدر قرارها بشأن تفسير ما تعنيه لغة وكالة علاقات العمل القومية في ظروف محددة.

وإن القوانين المهيمنة وأحكام المحاكم بالقطاع العام، قد تزيل بفعالية بعض القضايا من طاولة المساومة، فعلى سبيل المثال. إذا كان تشريع الولاية المخول بذلك يطالب بالمكتب المفتوح، فإن الإدارة والاتحاد ليسا أحراراً للتفاوض حول ترتيب آخر. وإن مجالس ولجان علاقات الموظف بالقطاع العام لديهم الصلاحية لترجمة نوايا المشرع في هذا المجال، بشرط خضوع ذلك للمراجعة القضائية. وعلى الرغم من عدم التزامها

بسوابقتها، إلا أن هذه الوكالات في الواقع اتبعت عموماً التصنيف الثلاثي في حجمه لمجلس علاقات العمل القومي (NLRB) (National Labor Relations Board).

وإن مدى المساومة في الحكومة بوجه عام يميل إلى التضييق أكثر مما هو بالقطاع الخاص. وإن شروط قوانين الخدمة المدنية، ودساتير تعليم الولاية، والتشريعات الخاصة التي تشمل رواتب العمال ذوي الياقة الزرقاء، وقوانين أخرى (على المستوى الفيدرالي، والولاية والمحلية) تجعل كثيراً من القضايا غير قابلة للتفاوض. ورغم وجود استثناءات، فإن التفويض القانوني الذي يغطي موظفي الولاية والمحلية يحد بالذات من مدى اتساع المفاوضات وذلك باشتراط أن الموضوعات التي سبق تغطيتها بقوانين حالية سبق إصدارها (خصوصاً قوانين الخدمة المدنية). هذه الموضوعات من الممكن عدم التفاوض حولها (Williams, 1994). ويحدد (أو يحصر) قانون إصلاح الخدمة المدنية الفيدرالية (CSRA) دائرة المساومة «لشروط الخدمة»، وهو المصطلح الذي يعرفه التشريع بـ «سياسات الموظفين، الممارسات، والشئون الأخرى». سواء كانت موضوعية بقانون أو لوائح أو غير ذلك، والتي تؤثر في أحوال العمل. إلا إذا مثل هذا المصطلح «شروط الخدمة» لا يشمل السياسات والممارسات والشئون التي يغطيها بالتحديد القانوني الفيدرالي. وحيث إن الراتب والمزايا يغطيها قانون إصلاح الخدمة المدنية (CSRA)، لذلك فهي لا تخضع للتفاوض (انظر الفصل الخامس).

وبالإضافة إلى الحدود التي وضعها القانون فإنه يضاف دائماً في قوانين المساومة الجماعية بند هو «حقوق الإدارة». وهذا البند يحدد سلطات الإدارة التي لا يمكن المساومة حولها أو مشاركتها مع الاتحاد. وتقليدياً، فإن «الحقوق» تعطي الإدارة سلطة التحكم في الرسائل، والهيكل الإداري، وتقنيات التشغيل. وهناك حقوق أخرى تشمل توجيه وإدارة عمل الموظفين والتعيين، والتقييم، والترقية، والتكليف، والنقل بافتراض أن ذلك من متطلبات الوكالة. وتعكس لغة قانون إصلاح الخدمة المدنية حقوق الإدارة تماماً كما يلي:

«ليس في هذا الفصل ما سوف يؤثر في سلطة أي موظف في فريق الإدارة في أي وكالة (١) تقرير رسالة، وميزانية وتنظيم، وعدد الموظفين، وممارسات الرقابة الداخلية بالوكالة، (٢) وطبقاً للقوانين المطبقة: (أ) التعيين، والتكليف، وتوجيه، والاستبعاد، وإبقاء الموظفين في الوكالة، أو الإيقاف، والفصل، وتخفيض الدرجة أو الراتب، أو اتخاذ أي إجراء تأديبي آخر ضد الموظفين، (ب) التكليف بالعمل، اتخاذ قرارات بشأن التعاقد الخارجي، وتقرير الموظفين الذين سوف يقومون بعمليات الوكالة».

هذا وإن بنود حقوق الولاية تكرر عادة في العقود، لكن تحديد معناها في حالات محددة يكون عادة مسئولية وكالة علاقات العمل. وإن هذه التفسيرات مهمة. ذلك أنها تضع حدوداً للمساومة. وإن الأحكام الصادرة من وكالات علاقات العمل والمحاكم الخاصة بماهية القضايا التي يتم التفاوض حولها بصفة الإلزام أو تلك المسموح بها، تتفاوت من ولاية إلى ولاية. (مثلاً). نسبة الطلبة للمدرس يمكن التفاوض حولها في بعض الولايات، لكن في ولايات أخرى لا يسمح بذلك. ويوجد تفاوت كبير بين الولايات في مجال ذي أهمية كبرى للاتحادات، وهو التعاقد الخارجي أو الخصخصة.

وكانت المحاكم لدى تفسيراتها لحقوق الإدارة، كانت ذات اهتمام خاص بالمحافظة على تلك الحقوق التي يعتقدون أنها يجب أن تمتلكها الإدارة للقيام بمهامها ومسئولياتها العامة أو الحكومية بموجب القوانين التي تمكنها من ذلك مع ضمان توفير صمام أمان للموظفين، لكنها - أي القوانين - توفر بعض المرونة لمنظمات الموظفين بجعل تأثير أعمال الإدارة في الأجور والساعات وظروف العمل أموراً تقبل التفاوض حولها (Gershenfeld & Gershenfeld, 1983, P. 349). وبصيغة أخرى، إن أثر المساومة يوسع من دائرة المفاوضات الإلزامية لتشمل الآثار المترتبة على قرارات الإدارة على تلك المجالات الخاصة بوحدات المساومة. ويعني أثر المساومة، في شئون الموظفين أن تحتفظ الإدارة بسلطانها باتخاذ قرارات البرامج، مثل: هل تقوم أو لا تقوم بإجراء تخفيض في القوى العاملة أو تطبيق نظام للراتب على أساس الأداء. وحيث إنه في كل الأحوال يكون لهذه الأنواع من النشاطات بالتأكيد أثر في ظروف العمل، فإن الإدارة ملزمة بالتفاوض مع الاتحاد بخصوص المسائل الإجرائية والطرق في التعامل مع النتائج المترتبة من ذلك على الموظفين. وقد يطلب الاتحاد من الإدارة، في مثل هذه المفاوضات أن توافق على إعطاء العمال بالاستياداع أو التنسيق من الخدمة (الاستغناء المؤقت). الاعتبار الأول حين توجد الوظائف، ويمكن للاتحادات في الخدمة الفيدرالية. التفاوض حول جوانب نظم الراتب للأداء الذي له أثر في أحوال العمل، مع الاستثناءات الرئيسية الخاصة بتصنيف الوظائف، «وأمر يحددها القانون الفيدرالي» وأن الإدارة بالطبع ليست ملزمة بمنح الاتحاد مطالبه الخاصة بقضايا إثر القرارات، لكن لا يمكنها القول إن هذه القضايا لا يمكن التفاوض بشأنها.

ممارسات العمل غير العادلة: Unfair Labor Practices

إن الإدارة والعمال في تعاملهم معاً، مقيدان بالقواعد التي تحدد ممارسات العمل غير العادلة. وقد صممت هذه القواعد لمنع «الإضرار بالاتحاد» من قبل الإدارة، التي

تريد التأكد من أن الاتحادات لا تقوم بسلوكيات قسرية، وأيضاً للتأكد أن كلا الطرفين يتفاوضان على أساس من حسن النوايا. وتفسر مثل هذه الممارسات من قبل المخدم عادة لتشمل ما يلي:

- التدخل ومنع أو إكراه الموظفين الذين يحاولون ممارسة حقوقهم في المساومة الجماعية بموجب القانون.
- التهديد بفصل أو نقل العمال الذين يشتركون في نشاطات الاتحاد مما يعتبر ممارسة غير عادلة في العمل.
- الهيمنة والإعاقة أو المساعدة في تكوين ووجود، أو إدارة أي منظمة للموظف. وأن المخدمين الذين يحاولون خلق «اتحادات للشركة» أو لوضع الأفراد الموالين لهم في وظائف الاتحاد القيادية. منخرطون في ممارسات عمل غير عادلة.
- عدم التشجيع أو التمييز ضد الموظف بسبب أنه انضم للاتحاد. أو رفع ظلامة بموجب اتفاقية المساومة الجماعية. وأي نشاطات مثل هذه من قبل الإدارة تكون ممارسات عمل غير عادلة.
- رفض التفاوض بنوايا حسنة كالكذب وتحريف المعلومات، وإثارة الصراع عن قصد. وخطوات أخرى يتم اتخاذها لهدم المفاوضات. إن مثل هذه السلوكيات أيضاً تعتبر ممارسات غير عادلة.
- وممارسات العمل غير العادلة التي تقوم بها منظمات الموظف تشمل الأنواع التالية من السلوكيات:

- التدخل في وضع الموظفين أو إكراههم أثناء ممارستهم لحقوقهم في المساومة. مثال لذلك، قد يحاول أحد الاتحادات إكراه العمال للتصويت له على أنه وكيل حصري للمساومة.
- إعاقة جهود المخدم لاختيار فريق علاقات العمل الخاص به، ويتضمن ذلك المفاوضات والممثلين في عملية النظر في التظلمات. وقد عرف عن الاتحادات استخدام ضغوطهم السياسية والتهديدات بما يقوض قدرة الإدارة للعمل بفعالية.
- رفض التفاوض بحسن نية مع المخدم بفرض خلق طريق مسدود أو إثارة إضراب.
- ولا شك أن جهد النوايا الحسنة من طرفي التفاوض، ولحل الخلافات، والوصول إلى اتفاق، كل ذلك حتماً هو الأساس لعلاقة ناجحة في مجال المساومة الجماعية. وإن الأطراف المعنية لها الحق في رفع الدعاوي ضد ممارسات العمل غير العادلة أمام

وكالة علاقات العمل. وإن الوكالة مخولة قانوناً للتحقيق في هذه الادعاءات. وإذا رأت الوكالة أن الادعاءات لها ما يبررها، فإنها تأمر المعتدي أن يوقف تلك الممارسة وأن يتخذ أي إجراءات علاجية تصحيحية ضرورية. وفي حالة الفصل من الخدمة بسبب النشاط الاتحادي أو النقابي، فإن الإدارة عادة ما تتلقى أمراً بإعادة المفصولين بروتابهم بأثر رجعي. وإن مثل هذه الأوامر يمكن الاستئناف ضدها أمام المحاكم والحصول على قرار نهائي منها.

وتعتمد علاقات العمل الفعالة كثيراً على تفهم كل طرف للآخر لقوانين اللعبة لوجاز التعبير. وإن وكالات علاقات العمل والمحاكم عبر السنوات سوف تصدر أوامر لكل من الإدارة والاتحاد ملزم بتفهمها والانصياع لها. وخلال المراحل الأولى لتوسيع دائرة المساومة الجماعية بالقطاع العام، لم يكن مستغرباً للمديرين وأعضاء الاتحاد ممن يفتقرون للخبرة أن يدلوا بتصريحات فيها تهديد وأن يتبعوا سلوكاً يثير الدعاوى بالممارسات غير العادلة. وإن تصريحاً يحمل ازدراء للاتحاد وقيادته يصدر بحضور أعضاء الاتحاد يعتبر سبباً كافياً ليكون شكوى ضد الإدارة. وإنه ما لم يكن مفاوضو الإدارة على وعي بالأعمال الصريحة، فإن وكالة علاقات العمل تعتبر ذلك دليلاً على فقدان حسن الثقة في المساومة. مثل إلغاء أو فض الاجتماعات مع فريق الاتحاد المفاوض أو ببساطة رفض مقابلة الاتحاد. فإنهم يقدمون على مغامرة لكونهم مدانين بممارسات العمل غير العادلة. وقد تكون العضوية شيئاً كبيراً جداً. وفي هذا الخصوص وغيره، فإن المساومة الجماعية تضيف بعداً جديداً لإدارة شئون الموظفين الحكومية.

مفاوضات العقود Contract Negotiations:

تغطي أو تسري معظم مفاوضات العقود بالقطاع العام لفترة سنة أو سنتين، وهذا يعني أن كلا الطرفين في حالة استعداد دائم للتفاوض حول العقد التالي إضافة إلى إدارة شروط العقد الساري التنفيذ. وعلى نقيض ما يجري في بيئة المؤسسات أو إدارة الأعمال حيث إنه من السهولة بمكان التعرف على عضوية «فريق الإدارة» المسئول عن عمل الاستعدادات، وإجراء المفاوضات، والدخول بالمنظمة في التزامات تعاقدية، فإنه من الصعب جداً أن يقال من هو المسئول عن كل ذلك في الحكومة. وهكذا فإنه حين بدأت المساومات الجماعية في الانتشار في الحكومة، محددة بوضوح من ينبغي أن يكون لديه المسئولية عن علاقات العمل، ولديه الصلاحية للدخول في علاقات تعاونية مع الاتحاد، أصبحت هذه المسائل صعبة جداً (Love, 1966, P. 28).

وبالإضافة إلى التشتت المتعمد واقتسام السلطة داخل المؤسسات الرسمية الحكومية، فإن جماعات المصالح القوية الخارجية تسعى ليكون لها نفوذ في عملية المساومة الجماعية. وإن كثيراً من الأدوار المحتملة ووجهات النظر المتعارضة هي التي يتكون منها الجانب الحكومي. في علاقات المساومة الجماعية. ورغم أن المديرين التنفيذيين المنتخبين قد يوصون أو أنهم يطلبون مخصصات الميزانية، فإن الجهاز التشريعي هو الذي يعتمد تلك المخصصات. حتى في حالة أن الجهاز التشريعي فوض للجهاز التنفيذي لوضع ميزان أو سلم الراتب، فإنه لا يتنازل عن رقابته على الأمور المالية وعلى الميزانية، وهو ببساطة قد يرفض توفير الاعتمادات اللازمة. وإذا كان سلم أو ميزان الرواتب الذي تم التفاوض حوله يتطلب زيادة في الضرائب، فإن أصحاب المصالح من أنماط كثيرة من المحتمل أن يكونوا حينذاك نشطين جداً. ويمكن أن تتدخل مصالح الموارد البشرية، والمحاكم، ومستويات أخرى في الحكومة، بسبب الشروط التعاقدية الخاصة بالقضايا، مثل تصنيف الوظائف، وعمليات التظلم. ونظم الأقدمية. ومن جانب الاتحاد، فإن المفاوضين المهيمنين يشملون المنظمات القومية أو الولائية العمالية، ويشملون أيضاً التحزبات أو الانقسامات داخل الاتحاد نفسه، والمجتمع وجماعات المصالح الخاصة التي لديها مصلحة في نتائج المفاوضات. وهكذا، بالإضافة إلى المساومة الثنائية التي تجرى على طاولة المفاوضات، فإن كلا الجانبين - الإدارة والاتحاد - يجريان عملية مساومة تعددية مع دوائر وسلطات يجب الإقرار بها والتواؤم معها في أي عقد تفاوضي.

لقد أدى تشتت السلطة والصلاحيات داخل المخدمين الحكوميين في السنوات الأولى للمساومة الجماعية إلى إرباك كبير وانعدام التنسيق في الجانب الحكومي. ولم يكن مستغرباً رؤية مجالس المدينة ترفض، أو تحاول تغيير العقود التي تم التفاوض بحسن نية حولها من قبل فريق من الإدارة. وإن انعدام التنسيق بين مصالح شئون الموظفين، ومكاتب الميزانية، والمديرين التنفيذيين كثيراً ما جاء بعقود تكلفتها غير كافية، وذات أغراض تتعارض مع الجهد لتحسين الإنتاجية. وإقراراً بهذا الضعف، فإن الاتحادات غالباً ما تحاور مفاوضي الحكومة، وتحاول التفاوض مع التشريعيين. ومن الجانب الآخر للعمالة، فإن قادة الاتحاد قد يرون أحياناً أن الإدارة تعمل سراً على تعبئة التشريعيين، والمحاكم، وجماعات دافع الضرائب، وذلك في جهد لكسب موقف المتحكم.

وإن إحدى نتائج أكثر من (٤٠) سنة في نظام الاتحادات أو النقابات والمساومات الجماعية، كانت أن المديرين التنفيذيين الحكوميين، أصبح متوقعاً منهم أن يأخذوا الريادة في علاقات العمل، وهذا أدى إلى ضعف كبير في النفوذ التشريعي على مسائل

شئون الموظفين في الإدارات التي تركزت فيها جيداً المساومة الجماعية، وكان النمط إدارياً بالنسبة للمديرين التنفيذيين، وهو وضع خط سلطة مباشر على الوحدة التي لديها مسئولية حيال علاقات العمل.

وكانت وظيفة علاقات العمل في حكومات الولاية والمحليات غالباً ما توكل لمدير شئون الموظفين أو إلى مكتب منفصل لعلاقات العمل. وعلى كل، فإنه في كلا الحالتين، كان أخصائيو علاقات العمل هم المسؤولون عن البرنامج. وإن كثيراً من الإدارات الصغيرة تستخدم مستشارين لجزء من الوقت (غير متفرغين) يقومون بتمثيل الإدارة في طاولة المساومة. وتتم في الحكومة الفيدرالية جميع المساومات على مستوى الوكالة (مكتب شئون الموظفين) (OPM). وتقوم في معظم الحالات وحدة متخصصة تابعة لمكتب أو مصلحة شئون الموظفين تقوم بالتعامل مع برنامج علاقات العمل الخاص بالوكالة الفيدرالية. وقليل من الوكالات من يكون لديها مكتب منفصل تماماً لعلاقات العمل، وهو نموذج يماثل تماماً ما هو موجود بالقطاع الخاص. وإذا حدث أن كان هناك مكتب واحد مسئول عن علاقات العمل وآخر عن شئون الموظفين، فقد أبانت التجربة الحاجة إلى تعاون وثيق بين المكتبين. وإن الذين يفاوضون حول الاتفاقيات يجب أن يكونوا على دراية تامة بقوانين ولوائح شئون الموظفين، وأنهم يجب أن يكونوا في وضع للتفهم والتجاوب لتبعات اتفاقيات التعاقد المقترحة. ومتى كانت الوظيفتان - شئون الموظفين وعلاقات العمل - مدمجتين في مكتب واحد، ولكن يتم التعامل معهما بموظفين مختلفين، فإن تنسيقاً مماثلاً (يصبح ضرورياً) وتكون له حاجة. ومهما كان هيكل المسئوليات، فإن أولئك المسئولين عن علاقات العمل ينبغي أن يكونوا على اتصال مستمر مع الموظفين التنفيذيين للتأكد من أن احتياجات ومنظور الإدارة ممثلان في عملية التفاوض.

الإضرابات وحل أزمات (المساومات الجماعية) Strikes And Impasse Resolution

كانت إضرابات الموظفين الحكوميين من منظور الإدارة في فترة ما هي الجانب الوحيد في المساومات الجماعية الذي يخشى منه، وكانت الإضرابات من قبل العاملين بالقطاع الخاص قانونية، وترى الاتحادات أو النقابات أن حق الإضراب ضروري بدرجة مطلقة حفاظاً على توازن اقتصادي بين الإدارة والعمال. وبالمقابل، فإن إضرابات العاملين بالحكومة غير قانونية في معظم الولايات وفي الحكومة الفيدرالية. وي طرح سببان أو منطقتان للحرمان من حق الإضراب:

- ١- أن كثيراً من الخدمات الحكومية - العامة حيوية ولا بديل لها أمام الجمهور.
- ٢- وتعتبر إضرابات العمال الحكوميين أسلحة سياسية تعطي الاتحادات ميزة هي ليست من العدل في شيء.

وتشمل العقوبات الدستورية فصل العمال المضربين وإقامة دعاوى جنائية ضد قيادات الاتحاد، وفرض غرامات ضد صناديق الاتحاد وعدم الاعتراف بالاتحادات التي تنادي بالإضراب. ومع ذلك فإن كثيراً من الإضرابات «والتوقف عن العمل»، قد حدثت بالحكومة، ومعظمها ضد المخدمين بالمحليات، ومقاطعات التعليم. ورغم أن معظم الإضرابات كانت قصيرة المدة، إلا أن بعضاً منها تسبب في نتائج غير مريحة (دراماتيكية) لفترة طويلة، وأن العقوبات القانونية لم تنفذ في حالات كثيرة حيث خلصت إلى تسويات انتهت بإسقاط العقوبات، وفي الحالات التي تم بها تنفيذ العقوبات مثل «إضراب مراقبي وكالة الحركة الجوية» (PATCO) في العام ١٩٨١م، تم فيه الفصل الفوري لأكثر من (١٠,٠٠٠) مراقب جوي من ذوي الخبرة لم تتم عودتهم لاحقاً للخدمة، (هذا) وقد تمضي سنوات حتى تتمكن الوكالة من العودة لعملياتها العادية.

ورغم عدم الشعور بالارتياح للإضرابات إلا أن تجربتها أعطت الإدارة الحكومية درساً بإمكانية التعايش معها إذا حدث استعداد لمواجهة أزماتها. وإن أحد معايير الثقة من جانب العاملين هو إصدار تشريع في عدد من الولايات بالسماح بالإضرابات من قبل العاملين غير الأساسيين، وصدرت معظم هذه التشريعات في أواخر عام ١٩٧٠م بعد تلك الفترة التي حدث فيها انفجار في نمو الحركة النقابية، ولقد انخفض عدد الإضرابات ومدد التوقف عن العمل خلال الـ (٢٠) سنة الماضية. ففي العام ١٩٨٤م، على سبيل المثال، حدث بالحكومة وبالقطاع الخاص (٦٢) توقفاً عن العمل اشترك فيه أكثر من (١٠٠٠) عامل. وبحلول عام ٢٠٠٤م هبط العدد إلى (١٧). (٦) منه «توقفات» شملت (٥٠٠٠) عامل أو أكثر، وأن من بين ذلك (التوقف عن العمل) واحد فقط وقع بالقطاع العام وهو ما قام به «اتحاد أمريكا للعاملين بالولايات والمقاطعات والمدن» (AFSCME) ضد جامعة نيويورك، وقد استمر لمدة يومين (U. S. Department of Labor, 2005b). وإن النمو الإيجابي أو بالأحرى النضوج إجمالاً للعلاقة بين الإدارة والعاملين سويماً مع الضغوط المالية، كان عاملاً أسهم في بروز معارضة شعبية ضد الإضرابات، وليس هناك من شك في البيئة المعاصرة أن كلا الجانبين (المخدمين والمستخدمين) لديه الكثير من الحوافز لتفادي الإضرابات ونشاطات وظيفية سلبية أخرى «مثل التلكؤ في الإنتاج والغياب بسبب التمارض».

وإن أحد مظاهر برامج المساومة الجماعية المفوض بها قانوناً، هو أنها تضع عادة إجراءات لحل إخفاقات أو معوقات طريق المساومات. وإنه أينما وجدت هذه المشكلات فإن وكالات علاقات العمل مسئولة للتأكد من أنه يتم اتباع هذه القوانين وأنه قد تم تدبير الخدمات من قبل الوسطاء، ومن يجمعون الحقائق والمحكمين للمساعدة في حل عقبات الطريق المسدود أمام المفاوضات. وجرى التقليد بأن كل طرف يسهم بنصيب متساو في التكلفة المترتبة على تدخلات طرف ثالث (الوسيط وجامع الحقائق والمحكم).

وإن الخطوة الأولى عادة هي الوساطة. حيث يركز الوسطاء على إعادة عملية التفاوض في الخط الصحيح مع تسهيل الاتصالات بين الأطراف. وفي حالة فشل الوساطة. فإن الخطوة التالية قد تكون هي تجميع الحقائق. «والحقائق» دائماً هي مثار خلاف، مثلاً قد تكون مقدرة الإدارة على الدفع أمراً مشكوكاً فيه فإن تجميع الحقائق يعتبر عملية شبه قضائية حيث يقدم كلا الطرفين روايتهم للحقائق مع الوثيق، مثل بيانات عن تكاليف المعيشة ومعلومات عن فئات الرواتب السائدة. ومن المحتمل دعوة خبراء كشهود لدعم كل طرف. وإن مجمع الحقائق (أو هيئة جامعي الحقائق) يدرس الشواهد والقضايا والتقرير الذي يحتوي على توصية بالتسوية. فإذا لم تقبل من أحد أو من كلا الطرفين، فإن الطرفين في بعض الولايات قد يتفقا على الذهاب إلى حكم ملزم يتم عن طريقه فرض اتفاقية. ويعتبر الإضراب المحدود في ولايات أخرى أحد الخيارات القانونية. وينص القانون في نحو (٢٠) ولاية على أن الشرطة ورجال المطافئ يخضعون لتحكيم ملزم إذا لم يتمكنوا من حل العقبة التي هي طريق مسدود حلها على طاولة المفاوضات.

وفي كلا الطريقتين، أي تجميع الحقائق والتحكيم، تعد الإدارة مطالبة بالإعداد بعناية لقضيتها. وتقع على إدارات شئون الموظفين عادة معظم المسؤولية في تجميع، وتنظيم وعرض المعلومات التي تعزز موقف المخدم. وبرغم أن معظم قاعدة العمال بالقطاع قد يفضلون خيار الإضراب، إلا أن تجميع الحقائق والتحكيم يعوضون إلى حد ما عن مطالبة المخدم أن يقدم تبريراً عقلانياً بالموقف الذي اتخذته في طاولة المساومة.

التصديق على الاتفاقيات Approval Of Agreements

إن الإدارة الحكومية نادراً ما يكون لديها «تर्फ» القدرة - لو جازت الكلمة - على إنهاء اتفاقية تعاقد مع اتحاد نقابي. ويجب في كثير من البلديات أن يتم التصديق على الاتفاقيات من الجهاز المحلي صاحب الصلاحية، مثل مجلس المقاطعة للمشرفين،

أو مجلس المدينة. وبالنسبة لمعظم مناطق المدارس. فإن التصديق من قبل مجلس المدرسة ضروري قبل أن يدخل العقد حيز التنفيذ. كما أنه يجب في بعض الحكومات الولائية، أن تعتمد السلطة التشريعية الاتفاقية، ولكن هذا في معظم الحالات. لا يحدث. وتأخذ الاتفاقيات طريقها للتنفيذ في الخدمة الفيدرالية حين يتم التصديق عليها من قبل رؤساء الوكالة. وباستثناء السلطات العامة التي لها مواردها الخاصة من الإيرادات، فإن السلطة التشريعية يجب أن تصوت على الاعتمادات لتمويل العقود. وبذلك يستطيع المشرعون ممارسة حق النقض (الفيتو).

ومن جانب الاتحاد. فإن العقود يمكن أن تقدم للأعضاء للتصويت بالتصديق عليها. لكن تتفاوت الإجراءات في هذا الخصوص. ففي الخدمة الفيدرالية هذه الأصوات غير ذات ضرورة. وبشكل مثالي. قد تمت إفادة قيادة الوكالة وعضوية الاتحاد. تماماً بالموقف في المفاوضات. وأنهم بطريقة ما تشاوروا مع مفاوضيهم. وأنهم سوف لا يفاجؤوا بمحتوى العقد المقترح. وأن موظفي الإدارة الذين يرفعون الاتفاقية إلى أولئك المخولين قانوناً لإصدار التصديق النهائي عليها ينبغي أن يكونوا على استعداد لشرح شروط العقد. ويحتمل أيضاً أن يشرحوا الأمور التي تتبع ذلك مثل الميزانيات وفئات الضرائب. وقادة الاتحاد مسئولون عن شرح شروط العقد. وإذا كان التصويت للتصديق على العقد مطلوباً، فإنهم يوصون بالتصديق أو الرفض.

إدارة العقد Contract Administration

يدخل برنامج علاقات العمل مرحلة إدارته ما إن يتم التوقيع والتصديق عليه. ورغم أن المفاوضات والعقبات اللازمة تجذب معظم انتباه الجمهور، إلا أن الإدارة اليومية الفاعلة للاتفاقات تعتبر هي الأساس لبرنامج علاقات عمل ناجح. وتعتبر إدارة العقد عملية ثنائية تقوم فيها الإدارة والعمال بالمسئولية المشتركة في تنفيذ شروط الاتفاقية. وليس هناك حاجة للقول بأن هناك احتمالاً لحدوث خلافات في كيفية ترجمة بعض تلك الشروط. لكن التركيز ينبغي أن يكون بناء على علاقة تعاونية.

وجاء في دراسة قام بها مكتب المحاسبة العامة (GAO) حول برنامج علاقات العمل الفيدرالي أنه مما يؤسف له الغياب الدائم لتوجه مشترك لحل تعاوني (بين الإدارة والعمال) (U. S. General Accounting Office, 1991). كما أنه لوحظ، أن البرامج التعاونية بين العمال والإدارة بالقطاع الخاص تعكس وجهة النظر المتنامية أن أسلوب «نحن ضد هؤلاء» (US Versus Them) أسلوب عفا عليه الزمن وغير عملي.

وإن تعاون العمال والإدارة أصبح في واقع الأمر هدفاً نص عليه في سياسة شئون الموظفين الفيدرالية. وطالب الأمر التنفيذي (١٢٨٧١) الذي أصدره في العام ١٩٩٣م الرئيس كلينتون، طالب بالتغيير في علاقات العمال - الإدارة - الفيدرالية بحيث يستطيع المديرون، والعاملون والعاملون المنتخبون بصفتهم ممثلين للاتحاد أو النقابة، أن يخدموا أو يعملوا شركاء... وطالب الأمر التنفيذي للرئيس كلينتون الوكالات الفيدرالية أن تبني شراكات بين العمال والإدارة. وأنشأ في سبيل ذلك المجلس القومي للشراكة (National Partnership Council) لتقديم المشورة للرئيس حول علاقات العمال والإدارة، ولتعزيز وتطوير شراكات العمال والإدارة، وتقديم التوصية بإجراء تغييرات قانونية ضرورية لدعم مدخل تعاوني إصلاحي للعلاقات الفيدرالية العمالية. وطالب الأمر التنفيذي رؤساء الوكالات لبناء شراكات بين العمال والإدارة عن طريق تكوين لجان أو مجالس لدعم أجندة الإصلاح المنصوص عليها في مراجعة الأداء القومي (NPR) (National Performance Review). وطلب من رؤساء الوكالات ما يلي:

- العمل على انخراط العاملين وممثلي اتحادهم كشركاء بالكامل مع ممثلي الإدارة لتحديد المشكلات وإيجاد الحلول لتمكين الوكالة من تقديم خدمة أفضل للمراجعين ولرسالتها.

- تقديم التدريب لموظفي الوكالة الملائمين في طرق التراضي للحلول حول الخلافات.

- تقييم التقدم والتحسينات في الأداء التنظيمي نتيجة شراكات العاملين والإدارة.

وإن أهداف الأمر التنفيذي (١٢٨٧١) وإدارة الرئيس كلينتون هو استبدال الثقافة العدائية التقليدية في خلافات العمل الفيدرالية، بثقافة تشجع الاحترام المتبادل، والشراكة والتعاون الموجه نحو الهدف (Reeves, 1997). وعلى كل، فإنه حدث عام (٢٠٠١م) وبمجرد أن تسلم الرئيس جورج بوش (George W. Bush) منصبه أصدر الأمر التنفيذي (١٢٢٠٣) الذي ألغى بموجبه الأمر التنفيذي للرئيس كلينتون وأمر بحل المجلس القومي للشراكات، ونقض جميع الأحكام، واللوائح والإرشادات، أو السياسات الخاصة بتنفيذ الأمر التنفيذي (١٢٨٧١) (Bush, 2001). وفسرت بدورها المديرية كي كولز جيمس (Director Key Coles James) من مكتب إدارة شئون الموظفين (OPM) الأمر التنفيذي (١٢٢٠٣) كما يلي:

«عندما وقع الرئيس على الأمر التنفيذي (١٢٢١٠)، كان هناك تفكير في أن ذلك يعني نهاية التعاون بين العاملين والإدارة وكذا الاتصال في الحكومة الفيدرالية. وإنني اعتقد أن هذا خطأ. فهو - أي الرئيس - مدفوع بقناعته

بأن الشراكة ليست شيئاً يمكن إصدار أمر فيه ... لكن، وحيث إن الوكالات ليس مطلوباً منها بعد الآن بناء شراكات مع الاتحادات، فإنها - أي الوكالات - يمكن تشجيعها لبناء علاقات تعاونية بين العاملين والإدارة (James, 2002)».

وشرحت المديرية جيمس في مذكرتها إلى رؤساء المصالح والوكالات الفيدرالية. شرحت التزام مكتب إدارة شئون الموظفين (OPM) في العمل مع الاتحادات، ومنظمات الموظفين. ومع منظمات أخرى من أصحاب المصلحة في بناء علاقات تطوعية تعاونية في الخدمة الفيدرالية. وكتبت في أعقاب الهجمات الإرهابية في ١١ سبتمبر ٢٠٠١م، مركزة على الحاجة إلى بناء نظام متين للموارد البشرية في المصلحة الجديدة للأمن القومي (Department Of Homeland Security) حيث لا يغطي العمال قانون علاقات العمل الفيدرالي (انظر الفصل الثاني). وحتى تاريخه، لم تتم مراجعة منتظمة لأثر سياسة إدارة بوش (Bush) على تطوير علاقات العمل التعاونية.

ورغم أن السياسة الفيدرالية قد انحسرت من الجهود المهيمنة على علاقات العمال والإدارة التعاونية، فإنه تم استخدام اللجان المشتركة من العمال والإدارة (LMcs) (Labor Management Committees) على مستوى الولاية والمحلية في جهد لتحقيق شراكة ناجحة في حل المشكلات. وإن اللجان المشتركة من العمال والإدارة (LMCs) ليست بديلاً في المساومة، لكنها توفر آلية في جهود تعاونية لحل نوعيات واسعة من المشكلات، مثل السلامة في مكان العمل، ورقابة الجودة، والاتصالات. وأن اللجان المشتركة (LMCs) أنشئت بموجب عقد لتعالج قضية واحدة مثل الرعاية الصحية. ويوجد تمثيل مشترك في اللجان لكل من العمال والإدارة، لكن القرار الأخير تحتفظ به الإدارة.

ويعتبر المشرفون شخصيات رئيسية في إدارة برنامج حكومي في شئون الموظفين من منطلق أن لهم الصلة المباشرة الأكثر مع كافة صفوف العمال. وقد يكون الأثر الوحيد الأكثر إيجاباً هو أثر المساومة الجماعية على إدارة شئون الموظفين حيث يكون التركيز على إدارة العقود من قبل المشرفين. وإن بنود التحكيم في التظلمات هي الآن عادية جداً في القطاع العام. (انظر أدناه). وأن المشرفين متوقع منهم أن يتفهموا شروط العقد. وأن يكونوا على مقدرة لمنع أي نزاع. وأن يعملوا على حل الصراعات المترتبة على التظلمات الرسمية التي من المحتمل أن تهدم التعاون. ورغم أن هناك بعض التظلمات لا يمكن تفاديها، إلا أن كثيراً منها يولده جهل المشرفين والمدخل الاستفزازي من جانبهم.

وبالنسبة للمشرفين الذين لم يعتادوا على التعامل مع عقد تفاوضي، فإن وجود ممثلي (ضباط) - لو جازت الكلمة - الاتحاد أو النقابة قد يكون صدمة غير مريحة. فهم - أي الممثلون - قد تم انتخابهم من قبل عضوية الاتحاد وأنهم رصفاء المشرفين في عملية إدارة العقد، وأنهم بهذا الدور يكونون دائماً أكثر اجتهاداً وعناية من الإدارة ومكتب شئون الموظفين في الكشف عن سلبيات الإشراف، خاصة فيما يتعلق بالمتطلبات التعاقدية.

وإن موقع عمل الممثلين هو مكان العمل الذي يمارس فيه المشرفون مسئولياتهم، لذلك يمكن أن يكون للممثلين معرفة حميمة بنشاطات العمل والمشكلات التي تؤثر في الإدارة والعامل. وإنهم أحياناً يأخذهم الحماس ويكونون أكثر عدوانية نحو الإدارة إلى الدرجة التي يكون للمشرفين الحق في اعتبارهم «مصدر المشاكل». لكن الممثل المقدر الذي يتميز بالوعي، يعتبر «حلّ العقد» (أي قنّاص الحلول للمشاكل)، وهو ذو قيمة بهذه الوضعية لكل من الاتحاد والإدارة. وإن التدريب الكافي لكل من المشرفين والممثلين مسألة ضرورية لتسيير علاقة حميمة في المساومة الجماعية. وإن جانباً مهماً للغاية في إدارة العقد هي العملية التي يمر بها حل التزامات حول تفسيرات العقد وأسلوب إدارته. وفي إجراء مثالي فإن التشريع الذي تمنح بموجبه السلطة يتطلب أن تحتوي جميع العقود آلية لحل الظلامات، وأن الآلية القياسية هي إجراءات تفاوضية للظلامات. وتصمم هذه الإجراءات لتكون نهائية. بمعنى أن النزاعات التي لا يمكن حلها من قبل الطرفين ترفع إلى طرف ثالث «محايد» أو حكم يتخذ قراراً نهائياً وملزماً. وهذا القرار النهائي ضروري بسبب أن لا أحد من الجانبين يتحمل أن يكون عاجزاً حيال صراعات مطولة ومبهمّة، خاصة في كيفية تفسير أحد أجزاء أو جزء آخر من العقد. ورغم أن أحد الطرفين من المحتمل أن يصدّم بقرار المحكم، إلا أن ذلك على الأقل يوفر نهاية النزاع، ويجعل من السهل تجنب سوء الفهم مستقبلاً.

وإن تفسير التظلمات كما وردت في التشريع مهم جداً بسبب أن ذلك يقرر ماهية المسائل التي يمكن للموظفين التقدم فيها بتظلمات بموجب عملية تفاوضية مقابل النظام الذي تأسس بموجب قوانين ولوائح الخدمة المدنية. وإن لغة قانون الخدمة المدنية ذات عمومية شديدة. وإن التظلمات عرفت بأنها «أي شكوى حول الخدمة، أو تفسير أو تطبيق للاتفاقية التفاوضية، أو أي قانون، أو حكم، أو لائحة ذات أثر في أحوال عمل الموظفين»، وما لم تتفق الأطراف على استبعادها فإن ذلك يعني أن إجراءات التظلمات التي تم التفاوض حولها ويمكن استخدامها لمعالجة أمور سبقت تغطيتها بموجب عملية الاستئنافات القانونية. وليس بالمستغرب أن كثيراً من المديرين

يعترضون على التعريفات العريضة (ذات الصيغة العمومية) للتظلمات: لأنهم يعتقدون أن ذلك يعرض الكثير من قرارات الإدارة للنقص حول مسائل في شئون الموظفين من قبل المحكمين غير المعنيين بالذات بالمشكلات اليومية في إدارة منظمات وبرامج معقدة.

الخاتمة Conclusion:

توجد مسألتان تثيران الاهتمام حول المساومة الجماعية، وذلك من منظور الإدارة الحكومية، ولهما أثر طويل المدى في مبدأ الجدارة وسلطة الإدارة وتصرفاتها. وعلى الرغم من التخوف الأول من التفاوض بعيداً عن الجدارة والعمل على هدم قدرات الإدارة العامة، يبدو أن المساومة الجماعية لم تؤثر في أي منهما (الجدارة وهدم قدرات الإدارة). وإن المساومة الجماعية غالباً ما فرضت على المديرين العاملين بأن يعملوا في بيئات قانونية تقوم على صنع القرار ثنائياً. ومثال جيد لذلك هو مدخل إدارة المنافسة، أو التعاقد الخارجي الذي نص عليه في قانون علاقات العمل في ولاية (هاواي) (Hawaii). فقد أقامت ولاية (هاواي) مكتباً للمساومة الجماعية، وتحكمت في إدارة المنافسة من مكتب حاكم الولاية بفرض مساعدة الحاكم في تنفيذ ومراجعة العملية التي تدار في المنافسة بين القطاعين العام والخاص حول بعض الخدمات الحكومية خلال إدارة عملية المنافسة والمفاوضات التي تتم بين الولاية والممثلين الحصريين في مسائل الأجور، وساعات العمل وشروط أخرى قابلة للتفاوض وشروط الخدمة. وإن مكتب هاواي للمساومة الجماعية وإدارة المنافسة يقوم بالتالي (The Hawaii Office of Collective Bargaining and Managed Competition):

١- يساعد الحاكم في وضع فلسفة الولاية حيال المساومة الجماعية الحكومية وإدارة عملية المنافسة المشتركة للقطاعين العام والخاص حول الخدمات الحكومية، بما في ذلك ماهية الخدمات التي يمكن تقديمها بكفاءة أكبر وبفعالية، وباقتصاد مع اعتبار لكفاءة التكاليف ذات العلاقة.

٢- ينسق ويفاوض عملية إدارة المنافسة نيابة عن الولاية مع ممثلين حصريين من الموظفين العموميين المتأثرين. وكذا المفاوضون بالقطاع الخاص (State of Hawaii, 2005).

وبالمقارنة مع الولايات حيث تنحصر المساومة الجماعية، أو حيث لا توجد هذه المساومة، فإن هاواي (Hawaii) تطالب بعملية تفاوض بين الإدارة والاتحادات التي تمثل وحدات المساومة المتأثرة حين يتم النظر حول التعاقد خارجياً لخدمات الولاية مع القطاع الخاص. ويمثل مكتب المساومة الجماعية وإدارة المنافسة. الإدارة في هذه العملية.

وقد تكون المساومة الجماعية من خلال بعض الطرق، قد وفرت حماية لمبدأ الجدارة وروجت لقضية الإدارة العامة المهنية. وإن الاتحادات، تاريخياً، كانت معترضة لنظم الرعاية، وأينما أنشؤوا علاقات المساومة الجماعية مع المخدمين الحكوميين، فإنهم تفاوضوا حول عقود تفعل كثيراً في منع تعيينات نظام الفئات مقارنة بالكثير من نظم الجدارة التي تميزت بالإدارة الضعيفة. وإن نظام الجدارة وتغطيته في ولايات مثل كاليفورنيا، ونيويورك، وميتشجان أمكن له البقاء جيداً مع المساومة الجماعية (California, New Yourk & Michigan) (Douglas, 1992, Elling, 1986). وبالنسبة لمقدرة الحكومة للعمل بفاعلية، وفي أحسن الأحوال هناك شاهد لدعم افتراض أن المساومة الجماعية قد شجعت على الأقل بعض الوكالات لاستخدام الموارد البشرية، وكذا الموارد المادية بكفاءة أكبر، وفي تطوير مهارات إشرافية أفضل. وعلى أسوأ الافتراضات، يبدو أن شروط العقود التي تم التفاوض حولها ليست عوائق بهذه الجدية مثل الأحكام والإجراءات التقليدية بالخدمة المدنية.

وفي معظم الإدارات التي لديها نظم للجدارة والمساومة الجماعية (نظم مزدوجة)، تمت الملاءمة في الأساليب بين الطرفين (الإدارة والاتحاد) وأن المساومة الجماعية قد حلت مكان نظام الخدمة المدنية الذي تديره جهة واحدة، وذلك في مجالات مثل التعويض والتظلمات. وعلى كل، فإن مجالس ومصالح الخدمة المدنية لم تكن تحصر ذاتها في وظائف الاستقطاب للتعيين والامتحانات، كما تخوف البعض أصلاً من أن يكون ذلك هو المخرجات إذا ما أصبحت أجندة الاتحاد حقيقة. إنهم بوجه عام يحتفظون بسلطة وضع السياسة العريضة حول الترقيات، والتقلات، والتخفيض في القوى العاملة (أي التنسيق مع الخدمة)، معايير الأداء، والتقييم. وتصنيف الوظائف، ومجالات أخرى ينظمها برنامج شئون الموظفين داخل الخدمة. وفي جميع هذه المجالات أو في كثير منها، من المحتمل أن تخضع الإجراءات المستخدمة لتنفيذ قوانين وسياسات الخدمة المدنية، لأحكام وشروط العقد، وعليه فإن سلطات وكالات الخدمة المدنية قد تلاشت بدرجة ذات مغزى، وأنه في عدد من الولايات مثل ولاية ويسكونسن (Wisconsin)، يطلب المشرع صاحب الصلاحية حول موظفي الولاية، بأن تأخذ العقود التفاوضية أسبقية على أحكام الخدمة المدنية في حالة وجود صراعات (Williams, 1994). وإن لدى بعض الولايات مثل ولاية كاليفورنيا ترتيبات بموجبها تكون الاتفاقيات التعاقدية ذات أسبقية في بعض الموضوعات (مثل الأجور، ساعات العمل، التأديب، والاستبعاد) (التنسيق مع الخدمة). وتسود العقود في ولايات أخرى

فقط في موضوعات قليلة مثل شروط أمن الاتحاد. إن العقود في معظم الحكومات المحلية لا تلغي تلقائياً قوانين الخدمة المدنية، وإن الشروط التي يجري التفاوض حولها والتي تتعارض مع القانون الساري يمكن أن تطبق فقط إذا قامت الحكومة بتغيير القانون.

وإن الأثر الأكثر أهمية في المساومات الجماعية في القطاع العام هو ذلك التحول في العلاقة بين المخدم والشخص المستخدم. وإن نظم الجدارة التقليدية بالخدمة المدنية تقوم على افتراض أن أحكام الإدارة في موقع العمل، تضع الشروط الخاصة بالعلاقة بين المخدم والعامل الفرد. وبموجب المساومة الجماعية، فإن الإدارة مطالبة بالتفاوض حول تلك الأحكام مع منظمة أخرى هي اتحاد العمال أو رابطة الموظفين. ويتجاوز المفاوضات الثنائية، فإن هاتين المنظمتين تعملان على التنفيذ والإدارة المشتركة للأحكام أو القوانين كما تطبق على الأعضاء في وحدات المساومة. وبالنسبة لكثير من الموظفين، هذا يعني أنهم قد لا يتفاوضون فرادى في شروط الخدمة، وأنه إذا تعاملت الإدارة مع هذه الشروط على هذا المستوى، تكون قد ارتكبت خطأ في مجال ممارسة العمل «غير العادلة»، وتكون بالنسبة للإدارة مشاركة موسعة مع قيادات منظمة الموظفين التي قامت لخدمة مصالح العامل. وبالنسبة لوحدات الموارد البشرية، فإن المساومة الجماعية قد فعلت الكثير لتحديدها بوضوح، إذ إن أعضاء فريق الإدارة مسئول عن تصميم وتنفيذ برامج علاقات العمل التي من شأنها ترقية الأهداف والغايات الاستراتيجية لوكالاتهم.

نشرة:

قانون ولاية كاليفورنيا البديل:

إن أقسام دستور الحكومة التي تسري فيما يلي والأحكام السارية، واللوائح، والمعايير، والممارسات والسياسات التي تنفذ أقسام دستور الحكومة الواردة أنها بموجب هذا مضمنة في الاتفاقية. وعلى كل، إذا وجد أي شرط آخر في هذه الاتفاقية يغير، وإذا كان في تعارض مع أي من أقسام دستور الحكومة أو أجزاء منه أو أي حكم، أو لائحة، أو معيار أو ممارسة، أو سياسة، تطبق هذه الشروط. إن أقسام دستور الحكومة الموضحة... واردة في القسم (٢٥١٧) من قانون رالف ديلز (Ralph C. Dills Act).

أسئلة للمناقشة Discussion Questions:

- ١- هل للإدارة والعمال مصالح رئيسية متضاربة؟
- ٢- هل ينبغي للموظفين الحكوميين من غير المشرفين أو المديرين، أن يسمح لهم بالمساومة الجماعية مع مخدمهم؟
- ٣- هل ينبغي السماح لجميع الموظفين الحكوميين باستثناء الذين في خدمات ضرورية بالإضراب مثل رصفائهم بالقطاع الخاص؟
- ٤- هل ينبغي للموظفين بوحدة مساومة أن يدفعوا رسوم تمثيل إلى الاتحاد، وإن لم يكونوا أعضاء به؟
- ٥- هل حقاً يمكن تعايش المساومة الجماعية ومبدأ الجدارة عملياً؟
- ٦- هل تنظيم الاتحاد أو النقابة والمساومة الجماعية يجعل من الصعب على المديرين تحفيز العمال وإدارة الأداء بفاعلية؟
- ٧- هل ينبغي السماح للمشرفين بالمساومة الجماعية مع المخدمين الحكوميين؟
- ٨- هل الخصخصة أو التعاقد الخارجي بشكل غالب ليس بإستراتيجية (لكسر) اتحادات موظفي الحكومة.

المراجع References:

- AFSCME (2005). «AFSCME Labor Links: Public Sector Collective Bargaining Laws.» Accessed <http://www.afscme.org/otherlnk/weblnk36.htm> (May).
- Bush, George W. (2001). Executive Order-Revocation of Executive Order and Presidential Memorandum Concerning Labor-Management Partnerships. Washington, DC: The White House Accessed <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/02/20010221-1.html> (February 17).
- D'Alba, Joel A. (1979). "The Nature of the Duty to Bargain in good Faith," in Public Employment Relations Service, portrait of a Process Collective Negotiations in Public Employment (Fort Washington, PA: Labor Relations Press).
- Douglas, Joel M. (1992). "State Civil Service and Collective Bargaining: Systems in Conflict." Public Administration Review, Vol. 52, No. 1 (January-February).
- Elling, Richard C. (1986). "Civil Service, Collective Bargaining and Personnel-Related impediments to Effective State Management: A Comparative Assessment." Review of Public Personnel Administration, Vol. 6, No. 3 (Summer).
- Gershenfeld, Walter J., and Gladys Gershenfeld (1983). "The Scope of Collective Bargaining." In Jack Rabin, Thomas Vocino, Bartley W. Hildreth, and Gerald J. Miller (Eds.), Handbook of Public Personnel Administration and Labor Relations (New York: Marcel Dekker).
- Gideon, Jacquelyn (1979). "The American Nurses Association: A Professional Model for Collective Bargaining." Journal of Health and Human Resources Administration, Vol. 2, No. 1 (August).
- Hayford, Stephen L., William A. Durkee, and Charles W. Hickman (1979). "Bargaining Unit Determination Procedures in the Public Sector: A Comparative Evaluation." Employee Relations Law Journal (Summer).
- James, Kay Coles (2002). "Memorandum for Heads of Departments and Agencies-Labor Management Relations." U.S. Office of Personnel Management, Washington, DC. Accessed http://www.opm.gov/lmr/LMR_memo.asp (June 21).
- Love, Douglas (1966). "Proposals for Collective Bargaining in the Public Service of Canada: A Further Commentary," in Gerald C. Somer (Ed.), Collective Bargaining in the Public Service Proceedings of the 1966 Annual Spring Meeting, Industrial Relations Association, Milwaukee, WI, May 6-7.
- National League of Cities et al. v. Usery 426 U.S. 833 (1976). Portaro, Ron M. (1986). "Public-Sector Impasse Legislation: Is It Working?" Employee Relations Law Journal, Vol. 12, No. 1 (Summer).
- Reeves, T. Zane (1997). "Labor-Management Partnerships in the Public Sector," in Carolyn Ban and Norma M. Riccucci (Eds.), Public Personnel Management: Current Concerns, Future Challenges (New York Longman), pp. 173-186.

- State of Hawaii (2005). Hawaii Revised Statutes, Chapter 89 A-1.
- U.S. Department of Labor (2005a). "Union Members Summary." Bureau of Labor Statistics News, Washington, DC: U.S. Department of Labor. Accessed <http://www.bls.gov/news.release/union2.nr0.htm> (May 31).
- . (2005). "Major work stoppages in 2004." Bureau of Labor Statistics News, Washington, DC: U.S. Department of Labor. Accessed <http://www.bls.gov/cba> (April 8).
- U.S. General Accounting Office (1991). Federal Labor Relations: A Program in need of Reform (Washington, DC), July.
- Williams, Richard C. (1994). "Resolution of the Civil Service-Collective Bargaining Dilemma." American Review of Public Administration, Vol. 24, No. 2 (June), pp. 149-160.
- Zack, Arnold M. (1972). "Impasses, Strikes, and Resolutions," in Sam Zagoria (Ed.), Public Workers and Public Unions (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall), pp. 101-121.

قراءات مقترحة Suggested Readings

- Bender, K. A., and R. F. Elliott (2003) Decentralised Pay Setting: A Study of the Outcomes of Collective Bargaining Reform in the Civil Service in Australia, Sweden, and the UK. (Ashgate, England; Burlington, VT: Shgate).
- Brock, Jonathan, and David B. Lipsky (Eds.). (2003). Going Public: The Role of Labor-Management relations in Delivering Quality Government Services (Champaign, IL: Industrial Relations Research Association).
- Colosi, Thomas R., and Arthur E. Berkeley (1992). Collective Bargaining: How It Works & Why: A manual of Theory & practice (New York: American Arbitration Association).
- Fernbach, Dan, and Jane R. Henkel (1994). A Survey of selected States Regarding Collective Bargaining Laws for State Employees & Experience Under Those Laws (Upland, CA: DIANE).
- Florio, James, and Jerry Abramson (1997). Working Together for Public Service: Report of the U.S. Secretary of Labor's Task Force on Excellence in State and Local Government Through Labor-Management Cooperation (Upland, CA: DIANE).
- Kearney, Richard C. (Ed.) (1993). "Public Sector Labor Relations: Symposium." Review of Public Personnel Administration, Vol. 13, No. 3 (Summer).
- Kearney, Richard C., and David G. Carnevale (2001). Labor Relations in the Public Sector, 3rd ed. (New York: Marcel Dekker).
- Mangum, Garth L. (1992). Labor Struggle in the Post Office: From Selective Lobbying to Collective Bargaining (Armonk, NY: M. E. Sharpe).

Najita, Joyce M., and James L. Stern (Eds.). (2001). *Collective Bargaining in the Public Sector: The experience of Eight States* (Armonk, NY: M. E. Sharpe).

Rabin, Jack (1994). *Handbook of Public Sector Labor Relations* (New York: Marcel Dekker).

Rhoades, Gary (1998). *Managed Professional: Unionized Faculty & Restructuring Academic Labor* (Albany: State University of New York Press).

Riccucci, Norma (1990). *Women, Minorities and Unions in the Public Sector* (Westport, CT: Greenwood).

Slater, Joseph E. (2004). *Public Workers: Government Employee Unions, the Law, and the State, 1900-1962*. (Ithaca, NY: ILR Press).

الفصل الثامن

الموظفون الحكوميون - الحقوق والمسؤوليات

Puplic Employees-Rights Adn Responsibilities

رغم أن إدارة شئون الموظفين الحكومية لديها الكثير من التشابه مع نظيره بالقطاع الخاص، خصوصاً أساليب الإدارة الملزمة لبعض الوظائف أو النشاطات مثل تقييم الوظائف، تسعير (تثمين) الوظائف، وتقييم الأداء، فإنه توجد أيضاً اختلافات جوهرية في الممارسات بين القطاعين الاثنين. وإن كثيراً من هذه الاختلافات موطن في البيئة السياسية بالإدارة العامة. وإن ممارسات إدارة شئون الموظفين الحكومية تخضع للتدقيق العام (الحكومي)، وإن المسائل الحزبية ومسائل الرقابة السياسية هي دائماً في الأجندة، وتبرز اختلافات أخرى على كل حال من البيئة القانونية ذات التفرد لإدارة شئون الموظفين الحكومية. وسوف يركز هذا الفصل على تلك الاختلافات والطرق التي يعمل بموجبها القانون إدارة شئون الموظفين الحكومية متميزة (بمعنى أنها مختلفة). وسوف نرى أن كثيراً من المميزات القانونية المهمة جداً ترجع جذورها إلى تفسيرات المحكمة العليا لدستور الولايات المتحدة. وسوف ننظر في هذا السياق إلى حقوق الموظفين الحكوميين بموجب التعديلات، الأول، والرابع، والخامس والرابع عشر والتوازن بين تلك الحقوق ومسئوليات الموظفين. وسوف يتم النظر أيضاً في المسائل القانونية، خاصة القوانين التي حدثت من المشاركة السياسية من جانب العمال الحكوميين.

الدستور والخدمة الحكومية (العامة) The Constitution And Public Employment

إن إحدى السمات البارزة في الديمقراطية هي أن سلطة الحكومة محدودة. وحقاً، إن كثيراً من مواد دستور الولايات المتحدة صممت بالتحديد لتقييد سلطة الحكومة. ويوجد العديد من هذه القيود في التعديلات العشرة الأولى، التي تعرف بشكل آخر أنها ميثاق الحقوق، والتي تم التصديق عليها أصلاً في عام ١٧٩١م لتقييد الحكومة بشكل أفضل. وهنا نجد تقييداً بما في ذلك القيود على سلطة الحكومة للحد من حرية الكلام وإلى الانضمام إلى تنظيم Association (التعديل الأول)، وقيود على حق الحكومة في القيام بالتفتيش والمصادرة (التعديل الرابع)، وقيود أيضاً على سلطة الحكومة لحرمان أشخاص من الحياة، والحرية، أو الممتلكات، دون عملية قانونية لازمة (التعديل الخامس). وإضافة إلى ذلك فإن التعديل الرابع عشر والذي تمت المصادقة عليه في عام ١٨٦٨م، طالب الولايات أن توفر عملية قانونية مناسبة، الحد من سلطة الولاية لإنكار حق أي شخص في الحماية القانونية المتساوية، وأنها ترجمت لتطبيق شروط أخرى بميثاق الحقوق في الولايات. وتوجد الكثير من القيود الأخرى المهمة على سلطة الحكومة التي يمكن أن تكون في الدستور وبخاصة في التعديلات

العشرة الأوائل، لكننا سوف نلقي الضوء على القيود الموضحة سابقاً، إذ إن لدى كل منها أثراً مباشراً في العمليات اليومية في إدارة شئون الموظفين الحكومية المعاصرة. وليست هذه النصوص الدستورية فحسب تحد من سلطة الحكومة لتوجيه سلوك الأشخاص ضمن إدارتها عموماً، لكنها أيضاً تحد من الأسلوب الذي تقوم الحكومة بموجبه كمخدم في توجيه موظفيها.

وبعبارة أخرى، فإن الموظفين الحكوميين يتمتعون بحقوق دستورية مهمة حين يلتحقون بالخدمة العامة، ونتيجة لذلك فإن النشاطات أو الأعمال المتوافرة لمديري شئون الموظفين في القطاع العام محصورة في طرق محددة وبارزة. على كل حال، إن هذا الشرط هو نتاج لأحكام قانونية برزت منذ أعوام ١٩٥٠م وكانت علاقات المخدم والشخص المستخدم بالقطاع العام في أواخر أواسط أعوام ١٩٥٠م، يسيطر عليها المخدم، والذي كان حراً في فرض كثير من الشروط على العمال التي ينبغي قبولها للمحافظة على وظائفهم. وتاريخياً، قضت المحاكم أنه ليس للموظفين أي حقوق في الوظيفة تستند إلى الدستور. وهكذا، فإن تحديد شروط الخدمة يتمثل في أن المخدم الحكومي يمكنه أن ينكر - وقد فعل ذلك - حقوق العمال المدنية والسياسية التي يتمتع بها عموماً أولئك الذين بالقطاع الخاص. ويمكن أن تعرض الوظائف أو أن يتم إنكارها تقريباً بموجب أي شروط تضعها الحكومة (Rosenbloom & Bailly, 2003, P. 30). ومثال لذلك، وعلى ضوء هذه النظرة، فإن الموظفين الحكوميين ليست لديهم فعلياً أي حقوق في إجراءات إنهاء الخدمة وكما بررت المحكمة العليا ذلك في قضية بيلي ضد ريتشاردسون (Bailey V. Richardson, 1951). «ولا تنطبق عملية قانونية مناسبة إلا إذا كان الشخص قد انتزع منه شيئاً هو من حقه». ونتيجة لذلك، فإن موظفي الحكومة يمكن فصلهم دون تفسير أو السماع للأقوال قبل إنهاء الخدمة. وإن الإعلان الكلاسيكي في العام ١٨٩٢م والذي قال فيه القاضي هولمز (Justice Holmes) للأغلبية: «إن مقدم العريضة قد يكون له حق دستوري للتحديث في السياسية، لكن ليس لديه حق دستوري ليكون شرطياً». وهذا يلخص ذات الموقف تماماً (Mc Auliffe V. Mayor of Bedford, 1892). وبشكل ملموس فإن وجهة نظر هولمز (Holmes) استمرت تسيطر لـ (٦٠) سنة تالية، والتي كان خلالها مدى المراجعة القانونية لأعمال شئون الموظفين التي يتخذ فيها المديرون قراراً، محدوداً جداً. وكما كتب أحد المراقبين عام ١٩٥٥م، إنه من خلال التأكيد أنه لا يوجد حق دستوري للخدمة الحكومية، فإنه أيضاً يستشف من ذلك أنه يمكن ألا يكون هناك حق دستوري في الخدمة الحكومية. ومن تعاقب الأحداث، بما أنه لا توجد ادعاءات جوهرية في الترخيم، فإن الخدمة تمارسها الدولة بوصفها امتيازاً (Dotson, 1955, P. 87).

وعلى كل حال، أثبتت في بداية عام ١٩٥٠م مسائل جوهرية تتعلق «بمبدأ الامتيازات». فإذا لم يكن هناك حق في الخدمة الحكومية، فتحت أي الظروف يمكن إنكارها قانونياً؟ هل يمكن إنكارها لأن موظفاً أيد سياسات اجتماعية بعينها مثل التمازج أو التكامل العرقي. أو أنه فشل في الالتزام بالقيم السلوكية المحلية مثل المواظبة على الذهاب للكنيسة بانتظام (للعادة)؟ (Rosenbloom & Bailey, 2003, P. 30). وتحت قيادة محكمة وارين (Warren Court)، قامت القضائية الفيدرالية بإصدار سلسلة من القرارات التي أدت إلى وقف العمل «بمبدأ الامتيازات»، وبدلاً عنها طورت معياراً تطلب التوازن في مصالح الموظفين الحكوميين، والحكومة، والجمهور عموماً. ولما بدأ العمل بالمعيار الجديد يبرز، فإن عالم الإدارة ديفيد روزينبلوم (David Rosenbloom) لاحظ أنه تحت هذا المبدأ الجديد، «أينما كانت هناك مصلحة جوهرية، غير الخدمة بواسطة الدولة، مضمنة في فصل موظف حكومي، فإنه لا يمكن فصل هذا الموظف جزافاً ولا بدون إجراءات محسوبة لتقرير عما إذا كانت توجد هناك أسس شرعية» (Rosenbloom, 1971, P. 421). وبهذا الأسلوب، قلصت المحكمة من تصرف الإدارة، وذلك بتوسيع الحماية والضمانات الدستورية للموظفين الحكوميين على كل مستويات الحكومة.

إجراءات العملية القانونية المناسبة Procedural Due Process:

إن أحد التغييرات الأكثر أهمية بالنسبة لعمال الحكومة، جاء من خلال سلسلة من قرارات المحكمة العليا ابتداء من أعوام ١٩٧٠م حيث أكدت أن للعمال الحق في أن تكون لهم ممتلكات ومصالح في الحرية في وظائفهم مما يبرر الحماية بموجب البند المناسب للعملية في التعديلات الخامس والرابع عشر من الدستور. وحسبما عرفتته المحكمة، فإن «ممتلكات المصالح» تؤكد حين تعد الحكومة أنه بعد إكمال فترة التجربة بنجاح، فإن الفصل لا يتم إلا بسبب مشروع فحسب. وبمثل هذا الوعد، فإن الموظفين الحكوميين لديهم توقع معقول للخدمة المستمرة بشرط أن يكتمل العمل وأن يؤديه بشكل مرضٍ. وإن أحد أعمدة نظم الجدارة التقليدية بالحكومة، بالطبع الأمن النسبي في الوظيفة، يقوم على فكرة أن الحكومة تنهي خدمة الموظفين فقط لسبب مشروع. ونتيجة لذلك، فإن في نظم الجدارة التقليدية، لدى الموظفين «مصلحة في الممتلكات» في الاستخدام، وأنه يمكن فصلهم فقط حين تتبع إجراءات العملية المناسبة، وذلك متروك للحكومة. بالطبع، أن تقدم مثل هذه الوعود أو أن تجمد تلك الأنواع من الوعود هي التي تؤكد مصلحة الممتلكات. وإن إصلاحات حديثة في ولايتي

جورجيا وفلوريدا (Georgia & Florida)، وفي مواقع أخرى تم استبعاد مثل هذه الوعود من كثير من الموظفين الحكوميين وذلك في محاولة تغيير استخدامهم لمبدأ «بحسب إرادة الإدارة» حيث يتم إنهاء الخدمة لأي سبب بشرط أنه ليس بالتحديد ممنوعاً بحكم القانون.

وتشار «مصالح الحرية» حين يتم إنهاء خدمة موظف حكومي بطريقة تهدم بها سمعة الموظف وأن حريته أو حريتها للحصول على عمل مستقبلاً تكون محدودة نتيجة لتلك السمعة. وتبرز هذه القضية حينما يرفع المخدم الحكومي تقارير سلبية، أو خلافاً لذلك، أن تكون هناك معلومات لا تمتدح تصرفات أو سلوك الموظف على الوظيفة تكون سبباً في إنهاء خدمته. وبموجب مثل هذه الأحوال، والتي يفترض أنها قد تكون عادية، فإن إجراءات إنهاء الخدمة لا تقدم بدون الدعوى المناسبة للوضع. وفضلاً عن ذلك، فإنه من المهم ملاحظة أن مصلحة الحرية تكون موجودة حتى بالنسبة للموظفين تحت التجربة أو غيرهم. مثل العمال الذين تنهى خدمتهم بحسب إرادة المخدم الحكومي، الذين ليس لديهم «مصلحة ممتلكات» في وظائفهم، لذلك فإنه يجب على المخدمين الحكوميين، إما أن يتحاشوا توصيل المعلومات التي من الممكن أن تهدم سمعة الموظفين المنتهية خدماتهم، أو أن يتأكدوا في جميع دعاوي إنهاء الخدمة، من أنه تم اتباع إجراءات الدعوى المناسبة.

وعرفت المحكمة من خلال سلسلة من القضايا بما في ذلك مجلس الحكام ضد روث (Board of Regents V. Roth, 1972) وبيري ضد سندرمان (Perry V. Sinderman, 1972) وأرنيت ضد كيندي (Arnett V. Kennedy, 1974) وبيشوب ضد وود (Bishop V. Wood, 1976) فقد عرفت المحكمة الأحوال التي يمكن أن توجد فيها مصلحة الممتلكات والحرية وما هي معايير الدعوى المناسبة التي يمكن تطبيقها تحت ظروف محدودة. وكررت المحكمة العليا في قضية إضافية هي قضية مجلس التعليم في كليفلاند ضد لودرميل (Cleveland Board of Education V. Leudermill, 1985) حيث كررت أنه من حق الحكومة أن تقرر ما إذا كانت ترغب في تأسيس «مصلحة ممتلكات» لموظفي الحكومة، لكن ما إن تنشأ مثل هذه المصلحة، فإن إجراءات الدعوى المناسبة تصبح ضرورية، وظيفة المحكمة أن تقرر ما يطلبه الدستور بحسب شروط «الدعوى المناسبة». وقد رأت المحكمة في الحد الأدنى من العقلانية أن «الدعوى المناسبة» سوف تتطلب إفادة الموظف بسلوكه غير السليم في العمل قبل إنهاء خدمته، وأنه أو أنها ينبغي أن يمنح حق سماع أهواله قبل إنهاء الخدمة، وذلك لمنح الموظف

فرصة الاستجابة للاتهامات الموجهة ضده. وإن الفرض من إجراءات الدعوى المناسبة هو التأكد من توافر العدالة والإنصاف داخل المنظمة فيما يختص بإجراءات الفصل.

حرية الكلام والتعبير Freedom Of Speech And Expression

وقد جاهدت المحكمة في مجال حرية التعبير لإحداث توازن بعناية لمصالح الموظفين الحكوميين ومخدميهم. وقد حكمت المحكمة في قضية بيكرينج ضد مجلس التعليم ١٩٦٨م (Pickering V. Board of Education) رغم أن الموظفين العموميين، غير مرغمين دستورياً للتنازل عن أحد الحقوق التي بدونها يتمتعون بوصفهم مواطنين للتعليق على «مسائل ذات اهتمام عام»، وإن الدولة لديها مصلحة بوصفها مخدماً في تنظيم كلام موظفيها الذي يختلف بدرجة كبيرة من حديث تمتلكه هي، وذي صلة بتنظيم كلام المواطنين عموماً. وبمعنى آخر إن ما ينبغي موازنته في كل حالة هو مصلحة الموظفين الحكوميين باعتبارهم مواطنين للتعليق على أمور تخص الرأي العام وأن جانب المخدم الحكومي هو توفير الخدمات للجمهور.

وإنه منذ قضية بيكرينج (Pickering)، طبقت المحكمة هذا التوازن كاختيار في عدد من القضايا، غالباً بالأقلية تعبر عن الرأي أن الأغلبية قد انحرفت نحو الاتجاه الخطأ. وعموماً، فإن محاكم بيرجر وريهنيكوست (Burger & Rehnquist) ذهبت إلى التمسك بموقف المخدم في الغالب الأعم أكثر منه بموقف الموظف، وأنهم كانوا مترددين لقبول أي شيء غير القضايا التي تتضمن ما يروونه قضايا دستورية جوهرية (بدرجة كاسحة). ومع ذلك فقد قدمت المحكمة إرشادات ذات وضوح نسبي خاصة بحرية الكلام للموظفين الحكوميين في قضية رانكن ضد مانفيرسوف ١٩٨٧م (Rankin V. Mc Pherson). وتخص القضية شابة عمرها (١٩) عاماً، وهي موظفة تحت التجربة (Ardith Mc Pherson) تعمل في مكتب شرطة محلي (رانكن Rankin) في تكساس (Texas). وأنه مباشرة بعد محاولة اغتيال الرئيس رولاند ريجان (President Roland Reagan)، سمعت ماكفيرسون تبدي تعليقاً لزميل بقولها: «إذا ذهبوا إليه مرة أخرى، أمل أن يلحقوا به (أي يفتالوه)» (Rankin V. Mc Pherson, 1987, P. 381). وحين تم إبلاغ التعليق للشرطي رانكن (Rankin) قام فوراً بفصل ماكفيرسون (Mc Pherson). وقد أصدرت المحكمة حكمها في أن حق ماكفيرسون في التعديل الدستوري الأول في حرية الكلام قد انتهى، وأنه بهذا الفعل حددت المحكمة الأسلوب الذي بموجبه تتم مراجعة مثل هذه القضايا. ولاحظت المحكمة تحديداً أنه حتى لو كانت ماكفيرسون موظفة تحت التجربة، فإنها أيضاً تحتفظ

بحقوقها الدستورية. ورأت المحكمة بعقلانية أنه حين يكون كلام الموظف الحكومي في مسائل ذات اهتمام عام (والذي كان صحيحاً في قضية ماكفيرسون)، ولا يكون الكلام تخريبياً للنظام والعمليات العادية لمكان العمل (والذي أيضاً كان حقيقة في قضية ماكفيرسون)، فإن الموظف يجد الحماية الدستورية.

نشرة Bulletin:

«من قضية بيرى ضد سندرمان (Perry V. Sinderman, 1972) يوجد انعدام لحق تعاقدى أو للخدمة الوظيفية، فإنه وحده يهزم دعوى المدعى عليه أن عدم تجديد عقده ينتهك حقه في حرية الكلام ... ورغم أن التوقع بالخدمة الوظيفية مسألة شخصية فإنه لا يجد حماية عن طريق إجراءات الدعوى المناسبة، وإن ادعاء المدعى عليه أن الكلية لها ديمومة وظيفية كحقيقة واقعية، يعني أن السياسة حول ديمومة الوظيفة تمنحه الحق في فرصة يبرهن فيها شرعية دعواه لديمومة الخدمة الوظيفية. وإن مثل هذا البرهان سوف يرغب الكلية لتمنحه فرصة لاستماع أقواله».

حرية الالتحاق بالمنظمات Freedom Of Association:

يحمي التعديل الأول للدستور أيضاً حق الموظفين الحكوميين في الانضمام أو عدم الانضمام إلى منظمات محددة. مثلاً، للموظفين الحق في عدم الانضمام لاتحاد، لكن في الحالات التي يسمح فيها القانون بالمساومة الجماعية، فإن الحكومة بوصفها مخدماً يمكنها أن تحدد اتحاداً أو نقابة بعينها بوصفها وكياً حصرياً للمساومة لمجموعة معينة من العاملين الحكوميين، وأنها - أي الحكومة - قد تطلب من الموظفين غير الأعضاء في الاتحاد دفع نصيب عادل من رسوم الاتحاد لدعم نشاطات الاتحاد في المساومة (Abood V. Detroit Board of Education, 1977). وعلى كل، فإن الموظفين غير الأعضاء في الاتحاد غير ملزمين للإسهام المالي لدعم نشاطات الاتحاد الحزبية السياسية (Chicago Teachers Union V. Hudson, 1986)، كما أنه من الثابت تماماً أن الموظفين الحكوميين غير مطالبين بالدعم أو بالانضمام إلى حزب سياسي بعينه وذلك كشرط للاستخدام أو للحصول على اعتبارات ذات مزايا جراء مختلف قرارات الاستخدام. وهناك قضيتان هما إلرود ضد بيرنز 1976 (Elrod V. Burns) وبرانتى ضد فينكل ١٩٨٠ (Branti V. Finkel) تخص موظفين فصلاً من وظيفتيهما حين تغيرت قيادة الحزب في مكاتبيهما، واعتبرا أنهما من الحزب السياسي «الخطأ».

وقد تمت تسوية هذه القضية بإعلان المحكمة أن الفصل لأسباب حزبية لا يكون مسموحاً به إلا حين تبرهن الحكومة أن الانتماء لحزب سياسي ضروري لأداء المهام الملزمة للوظيفة، ومؤخراً في قضية روتان ضد الحزب الجمهوري في إلينوى ١٩٩٠ (Rutan V. Republican Party of Illinois) تمسكت المحكمة بأن المعيار نفسه ينطبق على أعمال شئون الموظفين الأخرى فيما يتجاوز إنهاء الخدمة بما في ذلك الترقيات، التقلات، التنسيق، الاستدعاء للخدمة بعد التسييق والتعيين (دانيال ١٩٩٢م) (Daniel, 1992).

حق الخصوصية The Right To Privacy،

يمنع التعديل الرابع لدستور الولايات المتحدة الحكومة من إجراء «أي تفتيش أو مصادرة غير معقولة». حين تطبق الحكومة القانون في الحالات الإجرامية، فإن تصريحاً قضائياً يقوم على السبب المحتمل، أو في الحالات التي يكون فيها الحصول على التصريح غير عملي، فإنه لا بد من وجود اشتباه معقول أن عملاً إجرامياً قد حدث. في هذه الحالات يكون التصريح مطلوباً قبل التفتيش أو المصادرة (Rosenbloom & Bailey, 2003, P. 35). لكن، ما هو المطلوب حين تكون الحكومة بوصفها مخدماً، تسعى لتفتيش الموظفين الحكوميين، أو محيط عملهم؟ لقد حكمت المحكمة العليا في العام ١٩٨٧م، في قضية أوكونور ضد أورتيجا (O' Connor V. Ortega) أن الموظفين الحكوميين يحتفظون بحقوقهم بموجب التعديل الرابع، خصوصاً حين يكون لدى الموظف توقعات معقولة في حقه في الخصوصية (Rosenbloom V. Bailey, 2003, P. 35). ومن ثم فإن تفتيش مكتب الموظف، والطاولة، والدواليب، والخزائن، يكون مسموحاً به فقط في حالة وجود اشتباه معقول بأن الموظف يقوم بفعل ضار. وإن التفتيش الروتيني والاشتباهاً غير المعلنة لتلك الأماكن أو الأشياء «السابق ذكرها» غير مسوح به. ويخضع لذات المنع، تفتيش ملابس الموظف وممتلكاته الشخصية.

وتم التركيز على هذه المسألة في العام ١٩٨٠م حين قامت الحكومة بشكل متزايد بتطبيق البرامج ضد المخدرات، وهي تطالب بالفحص العشوائي والإجباري للمخدرات في الموظفين الحكوميين. وحدث في العام ١٩٨٩م في قضية اتحاد موظفي الخزينة الوطنية ضد فون رآب (The National Treasury Employees Union V. Von Raab)، أن المحكمة تمسكت ببرنامج كشف بالأشعة عن المخدرات مما يتطلب فحص البول لجميع موظفي خدمة الجمارك الذين سعوا للنقل أو الترقية لوظائف لها ارتباط مباشر بتحريم المخدرات، أو تتطلب أن يحمل الموظف أسلحة نارية. وقد رأت المحكمة أنه من

المنطق أن مصلحة الحكومة في المحافظة على قوة عاملة ذات ارتباط بتلك النشاطات، بمعنى أنها خالية من تأثير مخدرات غير قانونية، إن مصلحة الحكومة تفوق مصلحة الموظف في الخصوصية، ونتيجة لذلك فإن موظفي الحكومة الذين يعملون في وظائف ذات ارتباط بالسلامة العامة، وخصوصاً أولئك الذين يحملون أسلحة نارية، بالإمكان إخضاعهم لاختبارات المخدرات حتى لو لم يكن هناك اشتباه للأفراد بأنهم ربما استخدموا مواد غير قانونية، أما الموظفون الآخرون، الذين لا يشغلون وظائف ذات علاقة بالسلامة العامة، من الممكن عدم إخضاعهم دستورياً لاختبار المخدرات، وذلك في حالة انعدام اشتباه في الفرد.

المساواة في الحماية أمام القانون Equal Protection Of The Laws

إن الحماية المتساوية في القوانين أمر مطلوب بوضوح بالتعديل الرابع عشر من الدستور، وأنه منذ قرار المحكمة في قضية بولينج ضد شارب عام ١٩٥٤م (Bolling V. Sharpe)، ضمن في التعديل الخامس. وفي الواقع، تنشأ قضايا الحماية المتساوية حين تقوم الحكومة بوضع حدود تمييز بين الأفراد. وفي معظم الحالات، تطبق المحكمة أحد المعيارين حين تراجع أعمال الحكومة التي تخلق مثل هذا التمييز أو التصنيف. ويطلب المعيار الأول فقط وجود أساس عقلائي للتمييز بين الأفراد. وبكلمات أخرى يجب أن تكون هناك علاقة رشيدة بين التمييز المفروض وغاية حكومية شرعية. وأن المطلب القاضي أن يكون المدرسون في المدارس الحكومية من حملة درجات الكليات، والترخيص من الولاية يستوفي شرط الاختبار بسبب أن هناك ارتباطاً بين هذا الشرط ومشروعية هدف الحكومة في التأكد من أن المدرسين أكفاء نسبياً. وبموجب معيار قاعدة «العقلانية»، فإن عبء التدليل على ذلك، يقع على أولئك الذين يتحدون تصنيف الحكومة لتوضيح أن عمل الحكومة الذي خضع للتحدي لا يخدم غرضاً شرعياً، أو في حالة أن هناك غرضاً شرعياً، فإن التصنيف ليس ذا ارتباط عقلائي لتحقيق ذلك الغرض. وإن هذا المعيار يطبق عادة في مراجعة حالات التمييز مثل تلك المرتبطة بقوانين إدارة الأعمال أو الترخيص، أو أشكال أخرى من القوانين الاقتصادية والاجتماعية التي لا تتضمن قضايا خاصة بالعرق الإثنى أو الحقوق الأساسية (Grosman & Wells, 1988)، ويتطلب المعيار الثاني في مراجعة المساواة في الحماية يتطلب مستوى مرتفعاً من الفحص يعرف عادة بالفحص الدقيق الذي طبق في العادة حين تكون عمليات التصنيف من قبل الحكومة بالحد من الحريات الأساسية أو الحقوق أو الدفع بالتمييز القائم على العرق أو

الأصل الوطني. وبموجب الفحص الجاد، فإن العبء يقع على الحكومة للدفاع عن صلاحية التصنيفات أو التمييز الذي فعلته، وذلك باستدلالها أن ذلك يخدم مصلحة حكومية ضاغطة وأنه - أي التمييز - فضل بتضييق شديد بحيث لا تكون هناك بدائل تحقق تلك المصلحة التي هي أقل تقييداً على مصالح أو حقوق أطراف أخرى قد يتأثرون بهذه التصنيفات. ونتيجة لذلك فإن القوانين التي تمت مراجعتها بموجب الفحص الجاد، أكثر قابلية للاختراق من القوانين التي تخضع فقط للمعيار القائم على الرشد.

ومتى كانت التصنيفات تخص التمييز بين الجنس (ذكر أو أنثى) فإنه يتم الوصول إلى أرضية وسط بين المعيار القائم على الرشد، والفحص الجاد. وبلغة المحكمة، فإن التمييز في الجنس (ذكر أو أنثى) «شبه مشتببه فيه» (Quasi Suspect). ويتم في مثل هذه الحالات، مراجعة على مستوى متوسط، تتطلب أن تكون التصنيفات ذات ارتباط قوي بأهداف حكومية مهمة. وحدث في السنوات الأخيرة أن حالات الحماية المتساوية التي كانت ذات علاقة مباشرة قوية بإدارة شؤون الموظفين الحكومية قد تضمنت برامج نشاطات إيجابية تشمل التمييز/الأفضليات القائمة على العرق. وعلى الرغم من الإطار التحليلي العام الذي تم تطويره في مجال مراجعة الحماية المتساوية، فقد ناضلت المحكمة العليا على كل حال لتقرير المستوى المناسب لمراجعة النشاط الإيجابي. ويقوم النشاط الإيجابي بداهة حول الأفضلية برسم خط تمييز قائم على الجنس، ولهذا السبب فإن بعض أعضاء المحكمة تمسكوا دائماً بأن مثل هذه البرامج يجب أن تخضع للفحص الجاد متى ظهرت معارضة لها تنطلق من أساس دستوري. وناقشت سلطات قضائية أخرى، أن المستوى المتوسط للمراجعة الذي يطالب أن مثل هذا التمييز يجب أن يرتبط بشكل قوي بمصالح حكومية مهمة أكثر منه مصالح ضاغطة، هو المعيار المناسب بسبب أن التصنيفات في النشاط الإيجابي هي معتدلة بالضرورة. وبحلول منتصف أعوام ١٩٩٠م فقد انتصر المدافعون عن الفحص الجاد وكان من الضروري أن يقوم التمييز العرقي الموجود في برامج الحكومة في النشاط الإيجابي بحيث ينبغي أن يتم النظر إليه. وأنه يخدم مصلحة ضاغطة وأن يفصل بتدقيق شديد ليقابل تلك المصلحة الضاغطة. وفي إطار الاستخدام، فإن حالات التمييز السابقة من جانب الحكومة باعتبارها مخدمًا تضمنت ما قد يوفر مصلحة ضاغطة بشكل كافٍ لمثل هذا البرنامج. وإن إستراتيجيات النشاط الإيجابي التي تطالب بإبقاء الموظفين من الأقليات الذين هم دون المناصب العليا، وتنسيق أكثر من الموظفين الكبار الذين هم ليسوا من الأقليات، أو البرامج التي تتضمن «أفضليات» لمجموعات الأقليات من غير المتوافرين في سوق العمل الذي يتم عادة الاستقطاب

منه، إن هذا - كما سيتم مناقشته لاحقاً في الفصل التاسع - لن يصمد أمام الفحص الدستوري (Wygant V. Jackson Board of Education, 1986, City of Richmond VJA). (Croson Company, 1998) وقد حدث مؤخراً، أن المحكمة حكمت أن اختلاف مجموع الطلبة (١٩٩٨م) هو مصلحة ضاغطة بقدر كاف لبرنامج نشاط إيجابي تفضيلي لنظم الدخول في كليات وجامعات حكومية، لكن يبدو أنه من غير المحتمل أن تجد المحكمة أن الاختلاف وسط القوى العاملة يعتبر أيضاً مصلحة حكومية ضاغطة بذات القدر. وأيضاً، وحتى تاريخه، فإن المحكمة لم تقرر أبداً دستورية تفضيل النساء في النشاط الإيجابي (انظر الفصل التاسع في هذا الكتاب).

موازنة بين الحقوق والمسئوليات A Balance Of Rights And Responsibilities

لقد عملت المحكمة في جميع القضايا التي تم شرحها في هذا الفصل عملت المحكمة على إجراء موازنة بين مصالح الموظفين في التمتع بالحقوق الدستورية ومصلحة المخدم الحكومي والجمهور، وذلك في تأسيس والمحافظة على قوة عاملة حكومية منتجة. وإنه خلال الـ (٥٠) سنة الماضية، فإن المحكمة العليا خلال سعيها لإحداث ذلك التوازن، قد أفرغت أو حصرت عن قصد سلطة الحكومة باعتبارها مخدماً في عدة مجالات في علاقات الاستخدام. وإن الموظفين الحكوميين لم يعودوا يطالبون بأداء قسم الولاء العريض العمومي بإفراط، وإن حريتهم بالانضمام للتنظيم السياسي لا يمكن الحد منه بطريقة جزافية وتغطيات مانعة ضد العضوية في أحزاب سياسية بذاتها، أو أي منظمات أخرى في هذا الشأن. وإن الموظفين تحديداً لهم حقوق في عملية مناسبة في إجراءات إنهاء الخدمة، وإن لهم ضمانات في الحرية من أي تفتيش أو مصادرة غير معقولة. وبالمثل، فإن العمال يتوقعون حماية متساوية من القوانين. وإن أي تمييز يفصل بينهم على أساس العرق، إذا رفع إلى المحكمة، سوف يخضع لفحص قضائي يتسم بالصرامة الأكثر. وعلى المخدم أن يتوقع بالمقابل ولاء وثقة جيدة وعملاً ذا كفاءة وفاعلية من الموظفين الحكوميين.

النشاط السياسي للموظفين الحكوميين Political Activities Of Public Employees

إن واحداً من أكثر الحقوق الأساسية للمخدمين الحكوميين هو حقهم في توقع أن موظفيهم سوف يديرون أنفسهم - لو جاز التعبير - بطريقة حيادية في مجال

السياسة. وإن القوانين التي تؤسس نظم الجدارة تتطلب عادة مثل هذه الحيادية من القوى العاملة الحكومية. ولكن لتقوية ذلك المبدأ، فإنها ممارسة قائمة منذ أمد بعيد بالولايات المتحدة للحد من النشاطات السياسية لموظفي الحكومة. وتشمل النشاطات المحظورة الترشيح لمنصب انتخابي والعمل بنشاط في الحملات الانتخابية للمرشحين. وإن الغرض من فرض هذه القيود في تشريع الحكومة الفيدرالية والولائية هو تسهيل الحياد السياسي للقوة العاملة الحكومية، وذلك بمنع الابتزاز الحزبي للقوة العاملة الحكومية. وإن القيود على النشاط السياسي لاقت تحدياً منتظماً في المحاكم على أساس أنها - أي القيود - غير دستورية، لكن هذه القيود استمرت كما هي ولم يؤثر عليها نسبياً الفحص القضائي. ومن ثم فقد حكمت المحاكم الفيدرالية أن القيود على السلوك السياسي للموظفين الحكوميين مسموح بها لتحسين حماية مصلحة الحكومة والجمهور في إطار خدمة مدنية ذات حياد سياسي.

وإن أفضل التشريعات القانونية المعروفة في هذا السياق هي قوانين هاتش ١٩٣٩م و ١٩٤٠م (Hatch Acts). فقد صدر الأول (١٩٣٩م) على الأقل جزئياً، بسبب تخوف الكونجرس من أن الرئيس روزفلت (President Roosevelt) كان يبني قاعدة سياسية قوية في البيروقراطية الفيدرالية، وذلك بتوظيف أعداد كبيرة من الأفراد بدون منافسة ليعملوا في الخدمة غير المصنفة، ويتم فيما بعد توسيع نظام الجدارة ليستوعبهم في وظائفهم ووكالاتهم. وينطبق قانون هاتش ١٩٣٩م (Hatch ACT) على معظم العاملين في الجهاز التنفيذي الفيدرالي، لكنه يستثي الرئيس ونائب الرئيس، ورؤساء ومساعدي الرؤساء للمصالح التنفيذية، وأعضاء موظفي البيت الأبيض، والموظفين الذين يقررون السياسة القومية، ويتم تعيينهم من قبل الرئيس وتأكيد من مجلس الشيوخ (Senate). وإن المسؤولية الرئيسية لتطوير وتطبيق الأحكام واللوائح الضرورية لإنفاذ القانون كلفت بها لجنة الخدمة المدنية للولايات المتحدة (CSC) ومكتب إدارة شؤون الموظفين (OPM) بعد قانون إصلاح الخدمة المدنية لسنة ١٩٧٨م.

وتم توسيع دائرة تطبيق قانون هاتش (Hatch ACT) في عام ١٩٤٠م ليعطي موظفي الولايات والمحليات الذين خدمتهم الأساسية ذات علاقة بأي نشاط يمول كلياً أو جزئياً بقروض أو منح من الولايات المتحدة. وفي وقت لاحق، وفي تعديل لقانون الحملة الفيدرالية لسنة ١٩٧٤م سمح للعاملين بالولايات والمحليات بالاشتغال في نشاطات سياسية حزبية معينة (مثل اجتذاب الأصوات في الانتخابات الحزبية وأن يكونوا مندوبين في مؤتمرات الحزب) هذا إن لم تمنعهم من ذلك قوانين الولاية.

ويمنع قانون هاتش (Hatch ACT) استخدام سلطة الموظف ونفوذه بفرض التدخل في الانتخاب أو التأثير في النتيجة»، وفي حالة الموظفين الفيدراليين، يمنع القيام بأي دور نشط في الإدارة السياسية، أو في الحملات السياسية. وبالنسبة للموظفين الفيدراليين فإن أقصى عقوبة في انتهاك القانون هي الاستبعاد من الخدمة، وأن العقوبة الأقل هي الإيقاف عن العمل بدون راتب لمدة (٣٠) يوماً. وبخصوص العمال بالولاية والمحلية، فإنه إذا وجدت لجنة الخدمة المدنية (وبعد ١٩٧٨م، مكتب إدارة شئون الموظفين) أن تجاوز القانون قد حدث، فقد قررت عما إذا كان الفصل أو الاستبعاد له ما يبرره. فإذا أوصت لجنة الخدمة المدنية (CSC) بالفصل لكن المخدم الحكومي في الولاية أو المحلية لم يلتزم، فإن الوكالة الممولة مطلوب منها أن توقف المنحة أو القرض بمبلغ يساوي راتب سنتين للموظف المعني، أي الذي تقرر فصله.

وقد تمسكت المحكمة العليا بدستورية قانون هاتش (Hatch ACT) وتعديله في العام ١٩٤٠م ليفطي موظفي الولاية والمحلية في قضيتين هما عمال الحكومة المتحدون ضد ميتشل (United Public Workers V. Mitchell 1947) وقضية حملة أو كلاهما ضد لجنة الخدمة المدنية للولايات المتحدة (Oklahoma V. United States Civil Service Commission). وأكدت المحكمة موقفها في العام ١٩٧٣م حين رفضت حكماً لمحكمة فيدرالية لمقاطعة قررت فيه أن القانون (هاتش Hatch) غير دستوري بسبب أنه عمومي وليس محدداً بدقة «وقادر على الاكتساح وعدم التطبيق بعدالة». وفي قرارها (٦ إلى ٣) الخاص بقضية الخدمة المدنية للولايات المتحدة ضد الاتحاد الوطني لنافلي الخطابات (United States Civil Service Commission V. National Association Of Letter Carriers Afl-C10) وجدت المحكمة أن ليس هناك عمومية لحد محتوم حول القانون. وأن الغالبية (من أعضاء المحكمة) ذهبوا للقول إن قوانين الخدمة المدنية وضعت بتعابير يمكن للشخص العادي ممن لديه إدراك عادي كاف يمكنه أن يفهم ويلاحظ، ودون تضحية للمصلحة العامة، أنها ليست مبهمة دستورياً.

والمناهضون لقانون (هاتش) حينذاك اتجهوا سويماً نحو الكونجرس وراء علاج تشريعي. وأصدر الكونجرس في العام ١٩٧٦م قانوناً يسمح للموظفين الفيدراليين بأن يقوموا بدور في الحملات الانتخابية وأن يسعوا للترشيح أو الانتخاب لأي منصب. وقام الرئيس فورد (President Ford) بإلغاء هذه الخطوة وإحباط أي محاولة أخرى تالياً من الكونجرس لإصدار مثل هذا القانون حتى عام ١٩٩٣م. ووقع الرئيس كلينتون (President Clinton) في أواخر عام ١٩٩٣م على تعديلات إصلاحية لقانون هاتش ١٩٩٣م (Hatch ACT (Reform Amednments of 1993)، وسمحت هذه التعديلات

التي تم نفاذها في العام ١٩٩٤م لمكتب إدارة شئون الموظفين (OPM) أن يصدر لوائح حول النشاطات السياسية التي تفرض منها هو تنفيذ سياسة الكونجرس «بأنه ينبغي تشجيع الموظفين الفيدراليين ليمارسوا بالكامل، وبحرية ودون خشية من العقاب أو اللوم، وإلى المدى الذي لا يمنعه صراحة القانون، ليمارسوا حقهم في المشاركة أو عدمه في العمليات السياسية للأمة» (U. S. Office of Personnel Management, 1998).

هذا وتعالج القرارات الهادفة لمكتب إدارة شئون الموظفين الصادرة في أوائل ١٩٩٨م تعالج فئتين عريضتين من الموظفين الفيدراليين: (١) أولئك الذين يسكنون في مجتمعات معينة بذاتها أو فروع أقسام سياسية تقع في ولايتي ميرلاند وفيرجينيا (Maryland & Virginia) وبالجوار المباشر لمقاطعة كولومبيا (District of Columbia)، أو في مجموعات أخرى حيث الغالبية من الناخبين المسجلين هم عمال فيدراليون، (٢) أولئك الذين يعيشون في المقاطعة وأماكن أخرى.

وإن أولئك الذين في الفئة الأخيرة، باستثناءات معينة، فإن التعديلات تسمح للموظفين الفيدراليين للمشاركة في الحملات السياسية وأن يرشحوا أنفسهم للمناصب غير الحزبية، مثل مجالس المدارس. لكنهم ممنوعون على كل حال، من الترشيح لمنصب حزبية سياسية «وممنوعون من جذب، أو قبول أو استلام تبرعات سياسية». وبالنسبة للفئة الأولى فإنه إذا قرر مكتب إدارة شئون الموظفين (OPM) «أنه إذا كانت المصلحة السكنية للموظفين تقتضي السماح لهم المشاركة في الانتخابات المحلية لمنصب حزبي سياسي، فإنه يجوز لهم ذلك الترشيح باعتبارهم مرشحين مستقلين». كما أنه مسموح لهم «بجذب، وقبول، أو استلام إسهامات سياسية شخصياً أو نيابة عن مرشح مستقل لمنصب حزبي...» وهناك استثناءات أخرى من القانون تعطي عمالاً فيدراليين آخرين - بما في ذلك السماح لهم لجذب واستلام خدمات تطوعية لأنفسهم بدون تعويضات لأشخاصهم، أو نيابة عن مرشحين مستقلين لمنصب حزبية سياسية وعموماً أكثر من ذلك - «أن يقوموا بدور نشط في أعمال سياسية ملازمة للانتخابات لمنصب حزبي محلي وفي إدارة الحملات للمرشحين للانتخابات للمناصب المحلية السياسية... لكن فقط بصفة مرشح مستقل أو نيابة عنه أو في تعارض مع مرشح مستقل» (U. S. Office of Personnel Management, 1992, P. 4560).

وإن الموظفين الفيدراليين من كلا الفئتين ليس مسموحاً لهم (١) أن يكونوا ممثلين لحزب سياسي لمنصب حزبي، (٢) استقطاب الإسهامات للمرشحين الحزبيين، (٣) واستلام إسهامات سياسية أو خدمات تطوعية من الرؤوسين، أو (٤) المشاركة في

نشاطات سياسية وهم على رأس العمل، «وحينما يرتدون الزي الرسمي أو العلامة أو الشارة التي تعرف بالوكالة التي يعملون بها» أو إذا «هو أو هي كان في أي غرفة أو مبنى لأداء المهام الرسمية شخص مستخدم أو أنه يشغل منصباً في حكومة الولايات المتحدة». (U. S. Office of Personnel Management, 1998, P. 4559).

وإن معظم حكومات الولايات والمحليات أيضاً، وبدرجات متفاوتة، تمنع موظفيها من النشاطات السياسية. وقليل منها له قوانين أكثر منعاً من قانون هاتش (Hatch ACT) المعدل، فالقوانين مثلاً قد تمنع الإسهامات التطوعية ولا تسمح للعمال بالتعبير عن آرائهم الحزبية علناً. وإن النمط على مستوى الولاية هو غالباً ما يسمح بنشاطات الحملة العامة عندما لا يكون في العمل. وإن قرابة الثلثين يسمح لموظفيهم أن يكونوا مرشحين لانتخابات حزبية، لكن لا يوجد إجراء موحد على صعيد الولايات. (Thurber, 1993, PP. 45-46)، وينطبق الخلاف نفسه على المستوى المحلي.

الخاتمة Conclusion:

يتمتع الموظفون الحكوميون اليوم بمجموعة من الحقوق المؤصلة بقيود دستورية في ممارسة السلطة الحكومية. والقيود الدستورية تحد الحكومة من حرية الكلام أو التنظيم مثلاً، وهذا يعني أن الموظفين الحكوميين هم غالباً محميون من العمل المضاد الذي يكون بمبادرة استجابة لآراء عبروا عنها أو منظمات التحقوا بها أو فشلوا في الانضمام إليها. والأهم، أن الدستور يقيد نشاط الحكومة لا نشاط شركات القطاع الخاص، وأن هذه الحقوق لا تتأثر للموظفين في القطاع الخاص إلا إذا كانوا تحديداً يشملهم شروط العقد، وبهذا المعنى فإن الموظفين الحكوميين يحتلون مركزاً خاصاً بين العمال في القوى العاملة الوطنية. ومقابل ذلك فإن الحكومة تتوقع، ولها الحق في ذلك، أن تطالب بقوة عاملة ذات كفاءة، وفاعلة، وذات حياد سياسي.

أسئلة للمناقشة Discussion Questions:

- ١- هل وجود حقوق دستورية للموظفين الحكوميين يساعد على تحسين أو خلق معوقات لنوعية أو جودة الخدمة العامة؟
- ٢- هل يطالب الموظفون الحكوميون أن يمنحوا إجازة بدون راتب إذا رغبوا في ذلك للدخول في منصب انتخابي؟ وأنه إذا تم انتخابهم، هل هم مطالبون للاستقالة أو التقاعد؟

المراجع References:

- Aboud V. Detroit Board of Education (1977). 431 U.S. 209.
- Arnett V. Kennedy (1974). 416 U.S. 134.
- Bailey V. Richardson (1951). 431 U.S. 918.
- Bishop V. Wood (1976). 426 U.S. 431.
- Board of Regents V. Roth (1972). 408 U.S. 564.
- Boling V. Sharpe (1954). 347 U.S. 497.
- Branti V. Finkel (1980). 445 U.S. 507.
- Chicago Teachers Union V. Hudson (1986). 475 U.S. 292.
- City of Richmond V. J.A. Croson Company (1989). 488 U.S. 469.
- Cleveland Board of Education V. Loudermill (1985). 470 U.S. 532.
- Dotson, Arch (1955). «The Emerging Doctrine of Privilege in Public Employment.» Public Administration Review, Vol. 15, No. 2 (Spring), pp. 77-88.
- Daneil, Christopher (1992). «Constitutionalizing Merit? Practical Implications of Elrod, Branti, and Rutan.» Review of Public Personnel Administration, Vol. 12, No. 2 (January-April), pp. 26-34.
- Elrod V. Burns (1976). 427 U.S. 347.
- Grossman, J. B., and R. Wells. (1988) Constitution and Judicial Policy Making (New York: Longman).
- McAuliffe V. Mayor of New Bedford (1892). 155 Mass. 216, 29 N. E. 517.
- National Treasury Employees Union V. Von Raab (1989). 489 U.S. 656. Oklahoma V. United States Civil Service Commission (1947). 330 U.S. 127.
- O'Connor V. Ortega (1987) U.S. 709.
- Perry V. Sinderman (1972). 408 U.S. 593.
- Pichering V. Board of Education (1968). 391 U.S. 563
- Rosenbloom, David H. (1971). «Some Political Implications of the Drift Toward a Liberation of Federal Employees.» Public Administration Review, Vol. 31, No. 4 (July-August). Pp. 424-26.
- Rosenbloom, David H., and Margo Bailey (2003). «What every Public Personnel Manager Should Know About the Constitution,» in Steven W. Hays and Richard C. Kearney (Eds.), Public Personnel Administration: Problems and Prospects, 4th ed. (Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall).
- Rutan V. Republican Party of Illinois (1990). 497 U.S. 62.
- Thurber, Karl T., Jr. (1993). «Big, Little, Littler: Synthesizing Hatch Act-based political activity legislation research.» Review of Public Personnel Administration, Vol. 13, No. 1 (Winter), pp. 38-51.

United States Civil Service Commission V. National Association of Letter Carriers, AFL-CIO (1973). 413 U.S. 548.

United Public Wokers V. Mitchell (1947). 330 U.S. 75.

U.S. Office of Personnel Management (1998). "Political Activity: Federal Employees Residing in Designated Localities." Federal Register, Vol. 63, No. 20 (January 30), pp. 4555-4560.

Wygant V. Jackson Board of education (1986). 476 U.S. 267.

قراءات مقترحة Suggested Readings:

Deskbook Encyclopedia of Public Employment Law, 15th edition (Malvern, PA: Center for Educaion and Employment, 2005).

Rosenbloom, David H., and Rsemary O'Leary. (1997) Public Administration and Public Law, 2nd ed. (New York: Marcel Dekker).

الفصل التاسع

مقاومة أنماط تاريخية من التفرقة

Combating Historical Patterns Of Discrimination

إن تاريخ التفرقة التي كان معمولاً بها تاريخياً تحرم النساء والأقليات الإثنية والعرقية والأجناس وأشخاصاً آخرين، بما في ذلك المعوقين، من تحقيق كل ما يمكن أن تسمح به مواهبهم ومهاراتهم ومقدراتهم، هذه التفرقة معروفة بدرجة واسعة. وإن المحاولات المبرمجة السابقة لمقاومة أنماط تاريخية من التفرقة بدأت في الولايات المتحدة خلال سنوات ١٩٤٠م. واليوم توسعت تلك البرامج توسعاً كبيراً وأصبحت جزءاً من سياسة شئون الموظفين في القطاع العام. وبحث هذا الفصل تطور وتوسع هذه الجهود داخل الحكومة. وسوف نراجع قانون عدم التفرقة، والنشاط الإيجابي وتداعياته، والجهود لمنع التفرقة ضد المعوقين وقضية التحرش الجنسي.

رغم أن تلك الحالة لم تكن دائمة، فإن معظم الأفراد اليوم من المحتمل أن يوافقوا على أن أفكاراً مبدئية حول العدالة تتطلب أن تكون العملية التي بموجبها يتم تخصيص الوظائف الحكومية التي ينبغي أن لا تكون وفقاً على مجموعات محددة من الأفراد بسبب عوامل مثل العرق، الإثنية، أو الجنس. إن مبدأ الجدارة، وهو الأساس لإدارة شئون الموظفين العصرية، يفرض أنه يتم تقييم المتقدمين، للوظائف على أساس قدراتهم النسبية. ويتبع ذلك حينذاك حتماً عدم تصفية أو غرلة المتقدمين، أو حرمانهم من الترقية بسبب العرق أو خصائص الجنس. ويمكن مناقشة ذلك أيضاً بأن على الحكومة مسئولية، عن طريق سياساتها وإجراءاتها في الاستخدام، هي تقديم مثال لائق لإدارة الأعمال والمنظمات غير الربحية بكونها «المخدم المثالي». وكما لاحظ صامويل كريزلوف (Samuel Krislov) إذا كانت الحكومة غير قادرة على «تنظيم البيت من الداخل» فإننا حينذاك نتوقع منها أن تقاوم بفعالية التمييز وسط القطاع الخاص. (Krislov 1967). وفضلاً عن ذلك، تشير مجموعة واسعة من الأبحاث إلى أنه حين تكون البيروقراطية الحكومية ممثلة للشعب، وخاصة في الخصائص مثل العرق والأصول الإثنية، والجنس، فإن المصالح الشرعية لكل المجموعات من المحتمل أن يكون لها صوت مسموع وأن ينعكس ذلك على الخيارات السياسية (Meier & Stewrt, 1992, Meier, 1993 : Selden, 1997, & Selden, Brundney, & Kellough, 1998).

البرامج السابقة في مقاومة التفرقة في الاستخدام الحكومي The Earliest Programs To Counter Discrimination In Public Employment

بصرف النظر عن الحجج التي تم استعراضها الآن ورغم الضمانات الدستورية في الحماية المتساوية من جانب القوانين وأحكام نظام الجدارة، فقد انتشر سلوك التفرقة في الاستخدام الحكومي بشكل عام في القرن العشرين. وإنه خلال إدارة الرئيس وليم

هوارد تافت (President William Howard Taft, 1909-1913) كمثال، فقد تم فصل الموظفين البيض من السود في كثير من المكاتب الفيدرالية، وأن الأفارقة الأمريكيين تم استبعادهم بطريقة منظمة من فرص الاستخدام (Rosen Bloom, 1977). وتم في عهد الرئيس وودرو ويلسون (President Woodrow Wilson 1913-1921) عزل الحمامات والكافيتيريا، وتم طلب الصور الشمسية أن ترفق مع طلبات التوظيف للخدمة الفيدرالية. وكان الغرض من الصور الشمسية هو التعرف على الأفراد عن طريق العرق حتى يمكن تصفية المتقدمين السود. كما ذكر ديفيد روزن بلوم (David Rosen Bloom) «لقد أصبح لون جلد الفرد اختباراً لدى الصلاحية للموظفين الفيدراليين» (1977).

وخلال سنوات ١٩٣٠م حين توسعت برامج الحكومة الفيدرالية في محاولة لإيجاد عمل للأفراد خلال الأزمة الكبرى (Great Depression) وحين بدأت الحكومة تزيد من مصروفاتها الدفاعية، فإن الأفارقة الأمريكيين كانوا ما يزالون يستبعدون بطريقة منظمة من جميع الوظائف باستثناء الوظائف الدنيا. وفي ردة فعل خطط قادة الحقوق المدنية الأوائل، بقيادة فيليب راندولف (A. Philip Randolph) لمسيرة جماعية فيها نحو (١٠٠,٠٠٠) مشترك تتجه لواشنطن (D.C.) للاحتجاج على التفرقة من جانب الوكالات الحكومية ومقاولي الدفاع. وكان راندولف (Randolph) رئيساً للإخوة الحماليين لعربات النوم (Brother Hood Of Sleeping Cars Porters) وهو أول اتحاد للأفارقة الأمريكيين يفاوض ويوقع على عقد عمل مع مؤسسة بالولايات المتحدة. والإخوة (Brotherhood) تكونوا عام ١٩٢٥م، وقاد راندولف هذا التنظيم في معركة مدة (١٢) عاماً ليحقق الاعتراف. وهذه المسيرة نحو واشنطن تمت جدولتها لتنفذ في أول يوليو ١٩٤١م، في تظاهرة دراماتيكية من جانب الأفارقة الأمريكيين الذين طالبوا بنهاية قانون الحكومة للتفرقة. وإنه فقط استجابة لهذه التظاهرة الجماهيرية المخطط لها تمت الخطوات المؤقتة الأولية التي اتخذتها الحكومة الفيدرالية لإنهاء التفرقة في الاستخدام (Dellough, 2006).

هذا وإن الرئيس فرانكلين روزفلت (President Franklin D. Roosevelt, 1933-1945) لم يكن يرغب في أن يرى مسيرة في العاصمة من أفارقة أمريكيين يملكهم الغضب يحتجون على التفرقة. لقد عمل - أي روزفلت - جاهداً ليوحد الأمريكيين لمواجهة الأزمة الاقتصادية غير المسبوقة، وأيضاً لمواجهة قيام النظام الفاشستي والعسكرية الألمانية في أوروبا. وتخوف من أن احتجاجاً كبيراً مصمم للفت النظر إلى التفرقة العنصرية داخل الولايات المتحدة، وأن ذلك سوف يقسم القطر وقد يهدد النظام العسكري، وليس هناك ضمان لأن تبقى المسيرة سلمية أو أن عدم الاستقرار الاجتماعي سوف

لا ينتشر عبر القطر. وإضافة لذلك، إن نجاح أجندة سياسة روزفلت (Roosevelt) تعتمد إلى حد كبير على الدعم السياسي من الديمقراطيين الجنوبيين الأقوياء في الكونجرس والذين يقاومون بعنف أي جهد من جانب الحكومة للاستفادة من تحرير الأمريكان السود.

وقبل أسبوع من بداية المسيرة، وبعد محاولات متكررة لجعل راندولف (Randolph) يلغي التظاهرة، أصدر روزفلت (Roosevelt) الأمر التنفيذي (٨٨٠٢) يمنع التفرقة في الاستخدام وأنشأ لجنة للممارسات العادلة في الاستخدام (Fair Employment Practices Committee) (EEPC) ولديها السلطة للبحث في الدعاوى بالتفرقة ضد مقاولي الدفاع والوكالات الفيدرالية، وتجاوباً مع هذا الأمر التنفيذي التاريخي وقيام اللجنة (EEPC) ألفى راندولف (Randolph) المسيرة (Garnfield, 1959).

وتعتبر لجنة الممارسات العادلة في الاستخدام (FEPC) أول وحدة فيدرالية تأسست لحماية مصالح الأفارقة الأمريكان منذ الفترة القصيرة لإعادة البناء التي تبعت الحرب الأهلية (Reed, 1991, P. 15)، واعتمد الأمر على سلطة الرئيس ليعمل باستقلالية عن الكونجرس في وضع الشروط والظروف لعقود الوكالة التنفيذية ولتنظيم نظام شئون الموظفين بموجب قانون الخدمة المدنية القائم. ولم تكن هناك فرصة لصدور تشريع رئيسي ضد التفرقة من الكونجرس في ذلك الوقت، ومن ثم كان الأمر الإداري هو الأداة الوحيدة المتوافرة لإيجاد برنامج من أي نوع ضد التفرقة. ولتفادي الطلب من الكونجرس لاعتمادات لتمويل ودعم البرنامج، تم رصد الأموال من اعتماد تحت تصرف الرئاسة، وهي مخصصة لتشغيل الوكالات في المكتب التنفيذي للرئيس.

وهكذا، دفعت الحكومة الفيدرالية للاستجابة لحقيقة التفرقة. وما إن تم تأسيس البرنامج، على كل، فقد تم التقصي حول ممارسات التفرقة وتبعه سريعاً جدال حول الأمر. وبعد انتهاء الحرب العالمية الثانية ١٩٤٥م، فإن أعضاء الكونجرس الجنوبيين نجحوا في تسويق إرث - لو جاز التعبير - لجنة الممارسات العادلة في الاستخدام (FEPC)، لكن ذلك العمل تبعه مباشرة صدور أوامر تنفيذية رئاسية صممت لاستمرار سياسة عدم التفرقة داخل الوكالات الفيدرالية والمقاولين في الدفاع. فقد أصدر الرئيس هاري ترومان (President Harry Truman, 1945-1953) داخل لجنة الخدمة المدنية عام ١٩٤٨م وكانت مسئوليات المجلس متوازنة مع تلك التي للجنة الممارسات العادلة في الاستخدام السابقة (FEPC)، وللمجلس أن يتحرى في شكاوي التفرقة التي تحدث داخل الوكالات الفيدرالية، كما أنها تستطيع أن تقيم جلسات للاستماع وتقديم

التوصيات. وسمى الرئيس ترومان (Truman) في أواخر ١٩٥١م إلى تقوية سياسة عدم التفرقة الخاصة بعقود الحكومة، وذلك عن طريق إنشاء اللجنة الحكومية للالتزام بالعقود، (Committee on Government Contract Compliance) وأنشأ الرئيس دوايت إيزنهاور (1٩٥٢-١٩٦١) (President Dwight D. Eisenhower) لجنة جديدة للالتزام بالعقود (Contract Compliance Committee)، ودعم البند الخاص بعدم التفرقة في جميع عقود الحكومة، وذلك بوضع عبء إيجابي على المقاولين في لوحات الإعلانات في مواقع العمل باعترافهم أنهم موافقون على توفير فرص للاستخدام دون أي تفرقة على أساس العرق، واللون، والأصل أو الدين. وبعد مرور سنتين، في عام ١٩٥٥م، ألغى الرئيس إيزنهاور (Eisenhower) مجلس العدالة في الاستخدام (FEB) وأنشأ بموجب أمر تنفيذي لجنة جديدة مستقلة عن لجنة الخدمة المدنية، وعرفت اللجنة باسم لجنة الرئيس حول سياسة الاستخدام بالحكومة The President's Committee on Government Employment Policy (PCGEP) وتكونت اللجنة من لجنة داخلية مصلحية تمولّ بأسهامات من وكالات تنفيذية أخرى، بحيث لا تكون هناك ضرورة لاعتمادات مباشرة من الكونجرس لتشغيلها. وتحرت اللجنة (PCGEP) في شكاوي ممارسات التفرقة داخل الوكالات الفيدرالية تماماً كما كانت تفعل لجنة الممارسات العادلة (FEPC) ومجلس العدالة في الاستخدام (FEB)، وأنها مثل سابقتها فإن لجنة الرئيس حول سياسة الاستخدام بالحكومة (PCGEP) لم تكن لترغم الوكالات لتغيير قرارات الاستخدام حتى لو اتضح أن هناك برهاناً مقنعاً للتفرقة. وتوقفت فعالية البرنامج إلى حد كبير على القدرات في الإقناع لدى أعضاء اللجنة.

قيام النشاط الإيجابي The Rise Of Affirmative Action

وإنه بموجب سياسات عدم التفرقة التي نفذتها إدارة ترومان وإدارة إيزنهاور (Eisenhower لله Truman) لم يمض طويل عهد ليكون بيناً أن برنامجاً يقوم أساساً على التحري في الشكاوي قد لا يكون الوسيلة الأكثر فعالية لمواجهة وإزالة التفرقة. وكان واضحاً لدى المنخرطين في تلك البرامج أن مدى السلوك في التفرقة أوسع مما تم اقتراحه من خلال عدد الشكاوي الرسمية التي رفعت. وإن كثيراً من الأفراد الذين عانوا من التفرقة كانوا مترددين في تسجيل شكاواهم بسبب تخوفهم من ردة الفعل أو الجزاء لشكاواهم. وتجاوباً مع هذا الوضع، فإن أعضاء من موظفي ترومان في مجلس العدالة في الاستخدام (FEB) بادروا ببرنامج محدد وتجريبي «لنشاط بناء» لمقاومة التفرقة. وتم وصف هذا البرنامج من قبل روزنبوم (Rosenbloom, 1977, P. 64).

على كل، إنه «ضعيف التعريف وغير فعال». ويتكون البرنامج من مؤتمرات وضباط من عدالة الاستخدام ومن منظمات خارجية، ومسوحات وتقييمات على فترات، وتطبيق بعض أساليب الاستقطاب (والتعين)، وبرامج تدريبية أفضل، واتخاذ خطوات لإحداث المزيد من الدمج (العرفي) (Rosenbloom, 1977, P. 64). وتم الاحتفاظ بهذا المدخل في عهد إيزنهاور (Eisenhower) رغم أنه لم يكن جزءاً واضحاً للسياسة الفيدرالية. وترك الأمر للرئيس جون كينيدي (President John F. Kennedy) ليزيد بشكل مثير (دراماتيكي) اعتماد الحكومة على هذه الأنواع من الجهود.

وقام الرئيس كينيدي (١٩٦١-١٩٦٢) بإعادة تنظيم برنامج الإدارة الفيدرالية بدرجة كبيرة. فقد ألغى برامج إيزنهاور (Eisenhower) الخاصة بالتزام العقود والوكالة الفيدرالية. بموجب الأمر التنفيذي (١٠٩٢٥) الصادر في ٦ مارس ١٩٦١م وأنشأ بدلاً لذلك برنامجاً موحداً يتم تنفيذه بواسطة منظمة جديدة عرفت باسم لجنة الرئيس حول فرص الاستخدام المتساوية The President's Committee on Equal Employment Opportunity (PCEEO) واستلمت لجنة الرئيس وتحررت في شكاوى التفرقة (PCEEO) كما فعلت اللجان السابقة، لكنها أيضاً طبقت سياسة جديدة تطالب بتوسع كبير للبرنامج بنشاط بناء بدأ العمل به تحت ترومان. وأشار أمر كينيدي إلى ذلك الجهد أنه «نشاط إيجابي»، وأنه تطلب مع أشياء أخرى، برنامجاً إيجابياً للاستقطاب والوصول إلى مجتمع الأقليات.

وفي واقع الأمر ألقى برنامج كينيدي تبعات جديدة على الوكالات الفيدرالية وعلى المقاولين. وبدلاً من منع المخدمين ببساطة من اتباع سلوك يقوم على التفرقة، فإنه وجه أيضاً الوكالات باتباع نشاطات للعمل بإيجابية للتأكد من أن أولئك الذين عانوا تاريخياً من التفرقة ليسوا بعد الآن مستبعدين من فرص الاستخدام. وتم القيام بجهود لاستقطاب الأقليات بالإعلان عن فرص العمل في الصحف والمجلات ذات التوجه نحو الأقليات، وأيضاً القيام بزيارات كليات وجامعات السود التاريخية، وبما أن الأقليات في الخدمة الفيدرالية موجودين بشكل رئيسي في الوظائف بالمستويات الدنيا فقد تم التركيز أيضاً على تدريب الموظفين بالمستويات الدنيا سوية مع تطوير المسار الوظيفي الذي يرفع من حراكمهم لأعلى. وكانت لجنة الرئيس حول فرص الاستخدام المتساوية (PCEEO) التي يرأسها نائب الرئيس لندون جونسون (Lyndon B. Johnson) ذات تحدٍ في الماضي قدماً في هذه الإستراتيجية. لذلك فإنه تحت رئاسة الرئيس كينيدي (Kennedy) اعتمدت السياسة الفيدرالية على التصريحات التي تمنع التفرقة،

والتحري النشط في الاتهامات ضد معاملات التفرقة، وأن النشاط الإيجابي الأول تركّز بقوة على المبدأ القائل بعدم التفرقة.

وبُعِيد تولي جونسون (Johnson) الرئاسة (١٩٦٣م)، وبدفع منه، قام الكونجرس أخيراً بالعمل على منع التفرقة من قبل المخدمين بالقطاع الخاص والمنظمات التي تتلقى مساعدات فيدرالية، وذلك بموجب قانون الحقوق المدنية لعام ١٩٦٤م. وما إن طبق القانون حتى قام النقاد بمناقشة نشطة بأن لجنة الرئيس (PCEEO) وبرنامجهما في النشاط الإيجابي، لم تعد إليهما حاجة، بسبب أن قانون الحقوق المدنية قد أسس لجنة فرص الاستخدام المتساوية (EEOC) لتنفيذ سياسة عدم التفرقة، وأن المقاولين يخضعون لأحكام لجنة الرئيس (OCEEO)، وأنهم يخضعون الآن تحت إدارة لجنة الرئيس (Graham, 1990).

لكن لجنة الرئيس أيضاً (PCEEO) تحكم الخدمة المدنية الفيدرالية، (والتي لم يكن أصلاً يشملها بداءة قانون الحقوق المدنية لعام ١٩٦٤م)، لذلك وللمحافظة على البرنامج ومفهوم النشاط الإيجابي، فإن جونسون (Johnson) ومن خلال أمره التنفيذي لعام ١٩٦٥م الأمر التنفيذي رقم (11246) حول السلطة لجهود عدم التفرقة داخل الخدمة المدنية الفيدرالية إلى لجنة الخدمة المدنية للولايات المتحدة، ومنح مصلحة العمل السلطة الخاصة بالمقاولين الفيدراليين. وأضاف جونسون في لفته منع التفرقة على الجنس - ذكراً وأنثى - إلى البرامج الإيجابية القائمة. وفي العام ١٩٦٧م ومن خلال أمر تنفيذي آخر، رقم (١١٢٧٥) أضاف جونسون لغة منع التفرقة على أساس الجنس (ذكراً أو أنثى) إلى البرنامج الإيجابي الموجود أصلاً. وعلى كل، استمر التقدم بطيئاً في استخدام أعضاء مجموعة الأقليات، وتميز عقد ١٩٦٠م بالكامل بكفاح اجتماعي ملموس وعدم استقرار وطني. وكسبت حركة الحقوق المدنية دفعة تحت قيادة مارتن لوثر كنج (Martin Luther King JR). وواجه فرسان الحرية (Freedom Riders) عنفاً عنصرياً في الجنوب الانفصالي وهم يعملون على دمج نظم الحافلات عام ١٩٦١م. وإن المسيرة إلى واشنطن التي تأخرت كثيراً والتي تطالب بالوظائف والمساواة العرقية حدثت في النهاية عام ١٩٦٣م. واغتيل الرئيس كينيدي في أواخر ذلك العام. وقامت التظاهرات إلى درجة غير مسبقة في المناطق الحضرية في الأحياء التي أغلبتها من السود وكذلك في كثير من المناطق بالعواصم. واحترقت كثير من المدن في فصلي صيف ١٩٦٤م حتى ١٩٦٨م. واغتيل مارتن لوثر كنج (JR) والسناتور روبرت كينيدي (Robert F. Kennedy) عام ١٩٦٨م. وتنامى

في المجتمع الأفريقي الأمريكي شعور بالمواطنة للسود وإحساس بأن المساواة في الفرص ببساطة ليست كافية، واعتقد الكثير بأن المساواة في النتائج ينبغي أن تكون الهدف للسياسة العامة - الحكومية. وبدأت السياسات الحكومية تتحول نحو جهود أقوى لمنع التفرقة في مكان العمل والتعويض عنها.

وبدأت في عام ١٩٦٧م مصلحة العمل، وعن طريق المكتب التابع لها مكتب برامج الالتزام بالعقد الفيدرالي (Office of Federal Contract Compliance Programs) بدأت مصلحة العمل ببرنامج في مدينة فيلادلفيا (Philadelphia) يطالب مقاولي الإنشاءات الفيدراليين بأن يضعوا أهدافاً لاستخدام الأقليات شرطاً لتلقي دولارات العقود الفيدرالية (Graham, 1990). ودعمت إدارة نيكسون (Nixon) (١٩٦٩-١٩٧٤) تبعاً لذلك هذا البرنامج، والذي عرف بخطة فيلادلفيا (Philadelphia Plan)، وهي تتطلب في نهاية الأمر الالتزام من جانب كل المقاولين الفيدراليين الرئيسيين. وهذا المدخل الجديد للنشاط الإيجابي وضع عبئاً متزايداً على المخدمين بإرغامهم على وضع أهداف حقيقية لاستخدام الأقليات ووضع خطة لتحقيق تلك الأهداف. وأصدر رئيس لجنة الخدمة المدنية روبرت هامبتون (Chairman Robert Hampton) مذكرة في مايو ١٩٧١م يقر (ببارك) هذا المدخل ويفوض الوكالات الفيدرالية لوضع أهداف رقمية وجداول زمنية لاستخدام الأقليات (110-ROSEN BLOOM, 1977, PP 107). وتم وضع أهداف رقمية بموجب هذه السياسة لتكون غايات لتمثيل المرأة والأقليات في أي منظمة. وتعتبر الجداول الزمنية تواريخ أو إطاراً زمنياً يتم من خلاله التخطيط لأهداف محددة ينبغي تحقيقها. ولا تتطلب الأهداف والجداول الزمنية منظمة تقبل الأفراد الذين ليست بحوزتهم المؤهلات الضرورية، لكنهم أشاروا ضمناً إلى أن العرق، والإثنية والجنس (ذكراً أو أنثى) سوف يؤخذان في الاعتبار في قرارات الاختيار ووضع الشخص في الوظيفة، وأن المؤهلين من أعضاء مجموعة الأقلية أو النساء يمكن أن يتم تفضيلهم متى كانوا موجودين.

وإن قرار سياسة وضع الأهداف والجداول الزمنية يعتبر معلماً لتحول مثير في طبيعة النضال ضد التفرقة. وأن التفضيل المتأصل بالنسبة لبعض الذكور من غير الأقليات يتم استبداله تحت ظروف محددة بتفضيل المؤهلين من الأقليات ومن النساء. وبذلك المعنى، فإن استخدام الأهداف والجداول الزمنية تجاوز الترجمة الحرفية لعدم التفرقة (ما يطلق عليه عمى الألوان) في ممارسات شئون الموظفين. وإن هذا المدخل للنشاط الإيجابي، والذي في النهاية تم استخدامه بتوسع، تم التفويض به حين

كان أعضاء مجموعة الأقلية أو النساء دون نسبة التمثيل بشكل كبير. وإن النشاط الإيجابي بهذا الشكل أحدث جدلاً سياسياً ملموساً ونشاطاً قضائياً. وفي الواقع، فإن اهتماماً كبيراً تركّز على إستراتيجيات مدفوعة رقمياً للنشاط الإيجابي في الاستخدام الحكومي (وفي جهات أخرى) وأن الأهداف والجداول الزمنية، والأفضليات المحدودة، أو «الحصص» التي تتضمنها تلك الأفضليات، أصبحت مرادفة للنشاط الإيجابي في أذهان الكثيرين.

تطورات ذات علاقة في الأعوام ١٩٦٠م و١٩٧٠م Related :Developments In The 1960 And 1970

لقد صدرت عدة مبادرات تشريعية خلال السنوات ١٩٦٠م و١٩٧٠م فيما تتجاوز قانون الحقوق المدنية لعام ١٩٦٤م ووضعت هذه التشريعات للتعامل مع التفرقة في الإسكان وحقوق التصويت. وإن إحدى التطورات المهمة جداً بالنسبة لسياسة شئون الموظفين هو صدور قانون التمييز في العمر في قانون الاستخدام في ١٩٦٧م (ADEA) (AGE Discrimination Employment Act). وسبق للكونجرس أن نظر في منع التفرقة على أساس العمر حين ناقش ووافق على الفصل VII من قانون الحقوق المدنية لعام ١٩٦٤م، لكن تقرر أنه ينبغي تأجيل إصدار تشريع في هذه المسألة إلى ما بعد أن تتحرى مصلحة العمل في المشكلة وترفع تقريرها في هذا الشأن. وإن قانون التفرقة في العمر عن الاستخدام (ADEA) والذي صدر بعد ثلاث سنوات، هذا القانون يمنع التفرقة في استخدام الأفراد الذين أعمارهم (٤٠) سنة أو أكثر. وحين صدر لأول مرة، فقد امتدت الحماية فقط لعمر ٦٥ سنة، لكن مع التعديلات اللاحقة، فقد تمت إزالة هذا القيد وغطى القانون بداية موظفي القطاع الخاص فقط، لكن تم تعديله عام ١٩٧٤م ليفطي المنظمات الولائية والمحلية والحكومة الفيدرالية.

وواقعة أخرى رئيسية تتصل بقانون عدم التفرقة والنشاط الإيجابي كانت قرار المحكمة العليا للولايات المتحدة في العام ١٩٧١م في قضية جريج ضد شركة ديوك بور (Grigg V. Duke Power Company). وأصدرت المحكمة قرارها بالإجماع في هذه القضية وأوضحت أن الفصل VII في قانون الحقوق المدنية لعام ١٩٦٤م يحرم ليس التفرقة المتعمدة فحسب لكن أيضاً الأعمال التي «تبدو عادلة في المظهر لكنها تعمل على التفرقة عملياً»، ويعني هذا الحكم أن أعمال أو تصرفات المخدم يمكن أن تكون انتهاكاً للفصل VII، حتى وإن لم تكن هناك نية للتفرقة، إذا كانت ممارسات

الاستخدام تعزل عدداً غير مناسب من الأقليات أو النساء، وكانت تلك الممارسات يصعب رؤيتها من منظور أنها تخدم ضرورة شرعية في إدارة الأعمال. مثال لذلك، الامتحان لاستبعاد واختيار موظفين يمكن أن يكون انتهاكاً للقانون، لأنه أزاح أعداداً غير مناسبة من المتقدمين من الأقليات، ولم يكن هناك دليل على أنه إجراء ذو صلاحية لتأكيد القدرة على الأداء في الوظيفة.

وإن مفهوم التفرقة عن غير قصد الواردة في قضية جريجز (Griggs) أصبحت في النهاية تعرف «بالتأثير المتفاوت» (Disparate Impact). وهذا يقارن مع «التفاوت في المعاملة» (Disparate Treatment)، وهو المصطلح الذي يستخدم لشرح التفرقة المتعمدة أو ذات الغرض. وفي قضية حول «التأثير المتفاوت»، وطبقاً لإرشادات وضعت أصلاً من قبل المحكمة العليا، فإن الشاكي من الأقليات ينبغي أولاً أن يتحمل عبء التوضيح عن طريق استخدام الإحصاءات المناسبة التي تؤكد أن ممارسات (المخدم) نتج عنها تفاوت ملموس بين معدلات اختيار وترقية الأقليات وغير الأقليات. ثم يتحول العبء بعد ذلك إلى المخدم ليوضح أن الممارسات التي أدت إلى التفاوت، خدمت غرضاً شرعياً في إدارة الأعمال. مثل التعرف على أكثر الأفراد تأهيلاً. وإذا نجح المخدم في توضيح تلك النقطة، فإنه حينئذ لا يكون هناك انتهاك قد حدث للفصل VII، إلا إذا استطاع الشاكي أن يوضح أن هناك ممارسات أقل في التفرقة، والتي يمكن أن تخدم الغرض نفسه مثل الممارسات التي فيها التحدي. وإذا لم يتمكن المخدم من تحمل العبء، على كل حال، فإن الممارسات التي أدت إلى التفاوت ليس مسموحاً بها.

وتم في عام ١٩٨٩م استناداً إلى تعريف عبء الدليل «للاثر المتفاوت» حسب قضية جريجز (Griggs)، تم رفض هذا التعريف من قبل المحكمة العليا للولايات المتحدة والتي كانت ذات ميول محافظة ذلك الوقت. وتم الرفض بموجب قرار المحكمة في قضية شركة ووردز كوف للتعبئة ضد أتونيو (Wards Cove Packing Company V. Atonio) حيث قررت المحكمة أن العبء ينبغي أن يكون على الشاكي طوال الدعوى القضائية. وعلى الشاكي أيضاً أن يبرهن أن المخدمين اختاروا عن قصد ممارسات خلافية في الاستخدام بسبب أثرها في التمييز. وهكذا، فإن مفهوم «الأثر المتفاوت» تم نقضه بحكم القانون. وليست هناك حاجة للقول بأن هذا لم يكن حكماً مقبولاً في كثير من الجهات، وأن الكونجرس تجاوب مع الحكم وأحكام أخرى ذات علاقة من فترة ١٩٨٩م وحتى قانون الحقوق المدنية للعام ١٩٩١م الذي أدى مع أشياء أخرى إلى تصحيح الفصل VII ليتضمن تحديداً المعايير الملزمة للأثر المتفاوت كما تم تفصيلها في قضية جريجز (Griggs).

وقد كانت تداعيات قضية جريجز (Griggs) والمفهوم الناشئ من الأثر المتفاوت تداعيات ملموسة، وإنه باستثناء الفترة بين ووردز كوف (Wards Cove) وصدور قانون الحقوق المدنية للعام ١٩٩١م، كان للمخدمين في كل القطاعات حافز قوي للدخول في ممارسات استخدام تؤكد أن منظماتهم متماسكة جيداً. وإنهم بهذا العمل، يمكنهم حماية أنفسهم من التهم بالتفرقة (والمسؤولية الممكنة) بموجب نظرية الأثر المتفاوت، وإذا لم يكن في الحقيقة هناك أي تفاوت، فإنه لا يكون هناك «الأثر المتفاوت».

لقد جعل قانون فرص الاستخدام المتساوية لعام ١٩٧٢م جميع الكيانات الحكومية الولائية والمحلية والحكومة الفيدرالية تخضع للفصل VII من قانون الحقوق المدنية لعام ١٩٦٤م، وبذلك جعل الحافز للنشاط الإيجابي ينبنى على نظرية «التأثير المتفاوت» بالقطاع العام. وقد أعطى هذا التشريع لجنة فرص الاستخدام المتساوية (EEOC) المسؤولية المباشرة للرقابة أو توجيه ممارسات الاستخدام على المستوى الولائي والمحليات، كما أنها أكدت مرة أخرى تغطية البرنامج للخدمة الفيدرالية التي سبق تطبيقها من قبل لجنة الخدمة المدنية. وبموجب إرشادات لجنة فرص الاستخدام المتساوية (EEOC)، فإن الحكومات الولائية والمحلية مطالبة بتجميع ورفع تقرير بالبيانات عن استخدام الأقليات والنساء، وأنه بأواسط أعوام ١٩٧٠م، تأصلت الأهداف والجداول الزمنية جيداً بوصفها جزءاً من عملية النشاط الإيجابي على هذه المستويات من الحكومة - أي الولاية والمحلية - وبموجب أمر لاحق بإعادة التنظيم صادر من الرئيس جيمي كارتر عام ١٩٧٨م (President Jimmy Carter) تم نقل السلطة للإشراف على لجنة فرص الاستخدام المتساوية الفيدرالية وممارسات النشاط الإيجابي من لجنة الخدمة المدنية إلى لجنة فرص الاستخدام المتساوية. وتم أيضاً في العام ١٩٧٨م استبدال اللجنة بمكتب إدارة شئون الموظفين بالولايات المتحدة (OPM)، ومجلس حماية نظم الجدارة (MSPB) (Merit Systems Protection Board) حسب ما طالب به قانون إصلاح الخدمة المدنية (Kellough & Rosen Bloom, 1992).

وإن لجنة فرص الاستخدام المتساوية، بإصدارها للإرشادات حول البرنامج الفيدرالي، فإنه بدءاً وضعت تركيزاً كبيراً على الأهداف الرقمية والجداول في خطط النشاط الإيجابي للوكالة. وخلال إدارة الرئيس رونالد ريجان (١٩٨١-١٩٨٩م) (President Ronald Reagan) حينما حدث تحول في المناخ السياسي والقانوني، فقد تراجع ذلك - أي الإرشادات - من المدخل المثير للجدل، وأصدرت لجنة فرص

الاستخدام المتساوية لوائح في العام ١٩٨٧م (سمحت لكنها لم تفرض) للوكالات بتطوير أهداف رقمية لاستخدام الأقليات والنساء في الحالات حين تكون هذه المجموعات دون مستوى التمثيل لها أي بأعداد ضئيلة. ومنذ عام ١٩٨٠م استمر النشاط الإيجابي بأشكال مختلفة ليكون مثار جدل اجتماعي، وسياسي وقانوني. وهنا سوف نركز على التطورات الكبيرة التي أدت إلى إيجاد البيئة المعقدة وذات التحدي التي تواجه اليوم المهنيين وصناع السياسة في الموارد البشرية.

تفهم الجدل حول النشاط الإيجابي Understanding The Affirmative Action Controversy

إن الجدل القائم حول سياسات وممارسات النشاط الإيجابي ليس بالأمر المستغرب، وخصوصاً إذا تم إدراك أن النشاط الإيجابي قد صمم ليكون له الأثر في إعادة توزيع الفرص من أولئك الذين استفادوا تاريخياً من مجموعات الأقليات التي عانت من السلبات التي كانت مؤصلة في التفرقة على أساس العرق، والإثنية، والجنس (ذكر أو أنثى) أو أي خصائص أخرى (Edley, 1996, Guenin, 1997). إن الوظائف - وهي الوسيلة الأهم لحصول الأفراد على معائشهم - أصبحت الآن مصدر نزاع. والمحصلة، هي إذن، ذات أهمية قصوى للأفراد من كلا طرفي القضية.

وإضافة إلى ذلك، فإن أشكالاً من النشاط الإيجابي التي تتضمن استخدام الأفضل من المحتمل جداً أن تولّد جدلاً مقارنة بالمدخل الأخرى مثل الاستقطاب للتوظيف أو إلى ما هو أبعد من ذلك. ويبدو أن الأفضليات تتعارض أو تهدم المساواة في الفرص. وأنه من الصعب للكثيرين معارضة الجهود القائمة على مبدأ عدم التفرقة، مثل الاستقطاب العريض، أو برامج التحرك لأعلى (شغل وظائف أعلى)، لكن الأهداف الرقمية والجدول الزمني من الميسور جداً تحديها من جانب أولئك الذين يعتقدون بترجمة صارمة بضرورة أن تسود الفرص المتساوية. وبالنسبة لأولئك الذين يرفضون النشاط الإيجابي، فإن الأفضليات ترتقي إلى التمييز ضد البيض، فالأهداف الرقمية، يشار إليها دائماً بأنها حصص (أو أنصبة)، وأثرها، كما يقال، في التفرقة ضد غير الأقليات من الذكور وأحياناً من النساء. وأن القضية الرئيسية هي هل التمييز على أساس العرق والإثنية والجنس (ذكر أو أنثى) مأخوذ من أهداف النشاط الإيجابي والأفضليات المرافقة بحيث يمكن تبريرها بتعبير عريضة مقبولة؟ وأن أولئك الذين يرون في النشاط الإيجابي تمييزاً ضد البيض تقوم حجته على أن مثل هذا التمييز

لا يمكن الدفاع عنه، ويقترحون أن يكون التوظيف ونشاطات شئون الموظفين الأخرى قائماً حصرياً على مؤهلات الفرد أو الجدارة. ويلاحظ مؤيدو النشاط الإيجابي أن المعايير ذات الصلاحية والدقيقة غالباً يصعب الوصول إليها. ويجادلون أنه ينبغي السماح بمزايا معينة محدودة للنساء والأقليات للتعويض عن التفرقة في الماضي «ولتسوية ميدان اللعب» كما يقال. ويعتمد هذا الموقف عادة على مفهوم يعرف بـ «العدل التعويضي».

ويعترض المناهضون على ذلك بأنه رغم أن حجة العدل التعويضي قد ينطبق على ضحايا التفرقة الذين يمكن تحديدهم (أفراداً)، لكن ينبغي عدم تطبيقها لمجموعات بسبب أن بعض أعضاء معظم المجموعات قد لا يكونون قد عانوا من التمييز في المعاملة، ويمكن أن يرد المدافعون عن النشاط الإيجابي أنه من الصعب أو من المستحيل أن يقرر ما إذا كان شخص معين قد تضرر أم لا بسبب التفرقة، وإضافة إلى ذلك، لا تقوم خطط الأفضليات في النشاط الإيجابي على أسس علاجية أو التعويض فحسب. ويمكن الدفاع عن ذلك بتعابير أكثر منفعة، فهم يعملون لدمج المجتمع وبسرعة أكبر، ويقللون من عدم المساواة في الدخول، وتوزيع العدل بصورة أوسع، ويرفعون الكفاءة بالتأكيد لتستخدم المواهب لجميع الأفراد (Taylor, 1991).

وجاءت الانتخابات بأغلبية جمهورية في الكونجرس عام ١٩٩٤م، وكانت مكاسب المحافظين في الهيئات التشريعية بالولايات على صعيد القطر مجتمعة لتحريك قضية الأفضلية في النشاط الإيجابي إلى وضع بارز في أجندة السياسة العامة في أواسط عام ١٩٩٠م، فقد حدث مثلاً في العام ١٩٩٥م أن قامت زعامة الجمهوريين في الكونجرس بتأييد الجهود لإزالة النشاط الإيجابي (Holmes, 1995) وفي رد فعل لذلك أجرت إدارة كلينتون (Clinton) مراجعة كاملة لبرامج النشاط الإيجابي الفيدرالي وخلصت إلى أنه ينبغي أن تستمر هذه البرامج (Stephanopoulos & Edley, 1995). ولقد خضعت المسألة إلى نقاش كبير على مستوى الولاية. وقاد حاكم كاليفورنيا الجمهوري بيت ويلسون (Pete Wilson) حملة عنيفة ضد النشاط الإيجابي، وهو في طريقه لإعادة انتخابه لفترة ثانية عام ١٩٩٤م. وصوت أمناء جامعة النظام في كاليفورنيا (University System Of California) في العام التالي بمنع اعتبار العرق أو الجنس (ذكراً أو أنثى) عاملاً في القرارات حول القبول بجامعات الولاية، وصدق الناخبون في كاليفورنيا في العام ١٩٩٦م على الاقتراح (٢٠٩) تصحيحاً لدستور الولاية ليمنع استخدام الأفضليات القائمة على العرق، والإثنية أو الجنس (ذكراً أو أنثى) اللازمة

للنشاط الإيجابي، وذلك من قبل حكومات الولاية والمحليات داخل الولاية. وظهرت بعد سنتين مبادرة مماثلة تمنع الأفضليات على أساس العرق والإثنية، أو الجنس (ذكراً أو أنثى) في الاستخدام بالولاية، والتعاقد، أو التعليم العالي. وظهرت هذه المبادرة في الانتخابات في ولاية واشنطن وتم تمريرها بدعم (٥٨٪) من الناخبين.

وينبغي بالطبع أن يعكس الجدل حول النشاط الإيجابي المعلومات المتوافرة عن مدى فعاليته. وإذا كان النشاط الإيجابي غير فعال بدليل واضح في تحقيق أهدافه المنصوص عليها، فإنه بالضرورة لا يمكن الدفاع عن موقف مؤيديه. هل كان النشاط الإيجابي ناجحاً حقاً؟ تصعب الإجابة عن هذا السؤال تحديداً بسبب عوامل أخرى كثيرة تضافرت في سوق العمل بالولايات المتحدة، لكن حدثت زيادات كبيرة في استخدام الأقليات والنساء في الخدمة المدنية الفيدرالية في السنوات التي تلت مبادرة برامج النشاط الإيجابي في العام ١٩٦٠م. وذكرت تحليلات للاستخدام الفيدرالي عام ١٩٧٠م دليلاً على أن الولايات التي استخدمت أهدافاً رقمية وجداول زمنية كانت أكثر نجاحاً في استقطاب وتوظيف الأقليات، مقارنة بالوكالات التي لم تستخدم هذا المدخل (مدخل الأهداف الرقمية والجداول الزمنية) (Kellough, 1989). وتشير كثير من الدراسات الأخرى أن النشاط الإيجابي كان على الأقل فعالاً في تصعيد استخدام الأقليات والنساء (انظر على سبيل المثال Button & Rienzo, 2003, Goldstein & Smith, 1976, Hyclak & Taylor, 1992, Leonard, 1984a, 1984b, 1985, And Price 2002).

المحكمة العليا والأفضلية في النشاط الإيجابي (The Supreme Court And Preferential Affirmative Action)

تبرز الأفضليات في النشاط الإيجابي من الناحية القانونية من ثلاثة محاور. وقد تكون هذه المحاور نتيجة لـ (١) أمر من المحكمة، (٢) مرسوم بالموافقة أقرته المحكمة لتسوية دعوى قضائية (٣) أو قرار تطوعي من قبل منظمة ما. وإن النشاط الإيجابي لمواجهة ممارسات التفرقة في الاستخدام والتي يتطلبها أمر من المحكمة، مسموح به بموجب شروط معينة في قانون الحقوق المدنية لعام ١٩٦٤م. وإن النشاط الإيجابي للأفضليات تمت معالجته من قبل المحكمة العليا في قضيتي رجال المطافئ المحليين ضد سكوتس (Firefighters Local V. Scotts, 1984) والولايات المتحدة ضد باراديس (UNited States V. Paradise, 1987)، وإن الإرشادات للنشاط الإيجابي المضمنة في

مراسيم الموافقة تماثل تلك التي في النشاط الإيجابي التطوعي التي وضعت في قضيتي رجال المطافئ ضد مدينة كليفلاند (Fire Fighters V. City of Cleveland, 1986). وقد يتضمن النشاط الإيجابي التطوعي أفضليات على أساس العرق أو الجنس (ذكراً أو أنثى) التي تأسست من قبل منظمة حسب تصرفها دون أي التزام عليها من دعوى قضائية (Selig, 1987).

وإن جميع برامج النشاط الإيجابي التطوعية التي تبنتها المنظمات الحكومية مقيدة بموجب قانون الحقوق المدنية لعام ١٩٦٤م (كما عدل) والضمانات الدستورية في الحماية المتساوية في القانون. ويعرف القسم (٧٠٣) من الفصل VII من قانون الحقوق المدنية لعام ١٩٦٤م، أنه غير قانوني أي ممارسة استخدام تؤدي إلى التفرقة ضد أي فرد بسبب العرق، أو اللون، أو الدين أو الجنس (ذكراً أو أنثى) أو الأصل الوطني. وهكذا، يجب على الأفضليات القائمة على العرق أو الجنس (ذكراً أو أنثى) والتي أدمجت في النشاط الإيجابي من قبل المخدم الحكومي، أن تتوافق مع الفصل السابع VII. وإضافة إلى ذلك، فإن البند الخاص بالحماية المتساوية في التعديل الرابع عشر يمنع الولايات من الحماية المتساوية في القانون لأي شخص داخل إطار سلطاتهم. وإن الأفضليات القائمة على العرق، والإثنية، أو الجنس (ذكراً أو أنثى) والتي أقرتها الولايات وفروعها المحليات باعتبارها جزءاً من برنامج النشاط الإيجابي، يجب أن تتوافق مع ضمان الحماية المتساوية. وإن البند المناسب للعملية في التعديل الخامس قد تمت ترجمته من قبل المحكمة العليا باعتبار أنه يمنع الحكومة الفيدرالية من التكرار للحماية القانونية المتساوية (Bolling & Sharpe, 1954)، وهكذا فإن الأفضليات التي وجدت في برامج النشاط الإيجابي الفيدرالي هي أيضاً تخضع للمراجعة الدستورية.

وقد فصلت القيود في الفصل VII من أفضليات النشاط الإيجابي من قبل المحكمة العليا في حالتين مهمتين: الحالة الأولى اتحاد عمال الفولاذ الأمريكي ضد ويبير (United Steelworkers of America V. Weber, 1979) حيث كانت القضية هي مدى قانونية خطة بحجز (٥٠٪) للأفارقة الأمريكيين من الشواغر في برنامج تدريب حرفي داخل المصنع. وقد أيدت المحكمة العليا الخطة وذكرت أن الفصل السابع، كما أشير في القسم (703j)، لا يتطلب معاملة تفضيلية للتغلب على عدم التوازن العرقي، لكنها أيضاً لا تمنع الجهود الطوعية للتغلب على مثل هذا اللاتوازن.

ومع افتراض التاريخ التشريعي والغرض التفصيلي في الفصل VII، فإن المحكمة تتمسك بأن منع التفرقة ينبغي عدم قراءته أو فهمه على أنه منع في أشكال النشاط الإيجابي، بما في ذلك خطط الأفضليات، التي تستهدف مقاومة التفرقة الموجهة ضد الأقليات العرقية والإثنية والنساء. ولاحظ القاضي برينان (Justice Brennan) عن الأغلبية أنه إذا كان لدى الكونجرس النية لمنع كل التوعية العرقية في النشاط الإيجابي، فإنه من الميسور له أن يفعل ذلك بالقول إن الفصل VII لا يتطلب أو يسمح بالجهود لدمج الأفضليات العرقية (Steel Workers V. Weber, P. 205).

والقضية الثانية التي تمت مراجعتها هي قانونية تطبيق النشاط الإيجابي التطوعي للأفضليات على ضوء الفصل VII في قضية جونسون ضد وكالة النقل، مقاطعة سانتا كلارا، كاليفورنيا (Johnson V. Transportation Agency, Santa Clara County, California, 1987). وإن هذه القضية تحديداً قد عالجت برنامجاً للأفضليات نفذه مخدم حكومي. وكانت القضية من ثم هي: هل المعيار الذي تقرر في قضيته وبير (Weber) يمكن أن ينطبق في إطار القطاع العام الذي يتضمن أفضلية قائمة على الجنس (ذكراً أو أنثى). وقد طبقت وكالة النقل في مقاطعة سانتا كلارا، خطة للنشاط الإيجابي، تتضمن أنه عند اتخاذ قرارات الاستخدام في نظم تصنيف الوظائف القائمة تقليدياً على التفرقة، حيث النساء أو الأقليات تقل نسبة تمثيلهم بشكل كبير، فإن الوكالة يمكنها أن تنظر إلى الجنس (ذكراً أو أنثى) أو العرق في المتقدم للوظيفة سويماً مع مؤهلات الفرد. ولم يُخصص بشكل ملموس عدد محدد من الوظائف للأقليات أو النساء، لكن الهدف النهائي هو أن تكون هناك أقليات ونساء يتم استخدامهم في وظائف تتماثل تقريباً مع درجات تمثيلهم في القوى العاملة المحلية ذات العلاقة. واتساقاً مع تلك الخطة، فإن امرأة تم تفضيلها في الترقية على رجل ادعى أن مؤهلاته أعلى قليلاً، أي بدرجة هامشية.

وأيدت المحكمة العليا خطة النشاط الإيجابي للوكالة متبعة في ذلك السابقة التي وضعتها في قضية وبير (Weber). ويتوفر توجيه واضح من القرارات مجتمعة في قضيتي وبير (Weber) وجونسون (Johnson) أن قانونية التطبيق التطوعي للنشاط الإيجابي بما في ذلك أفضليات العرق أو الجنس (ذكراً أو أنثى) يمكن الحكم عليه بموجب الفصل VII. وبإيجاز، فإن مثل هذه البرامج يجب تصميمها لتعالج اللاتوازن الواضح في العرق أو الجنس (ذكراً أو أنثى) في فئات الوظائف التي تخضع تقليدياً للتفرقة. ويجب على المخدم، عند النظر عما إذا كان هناك عدم توازن عرقي أو في

الجنس (ذكراً أو أنثى) واضح، فإن على المخدم أن ينظر في نسب الأقليات أو النساء في الوظائف التي تخضع تقليدياً للتفرقة مقارنة بنسب تمثيلهم بالمؤهلات المطلوبة في القوى العاملة المحلية. وإضافة إلى ذلك، فإن برنامج الأفضليات يجب أن يصمم باعتباره إستراتيجية مؤقتة يكون فيها العرق أو الجنس (ذكراً أو أنثى) ليس كل العوامل التي تم اعتبارها في عملية القرار.

وتطورت القيود الدستورية على النشاط الإيجابي التطوعي من قبل المنظمات الحكومية عبر سلسلة من القضايا من أعوام ١٩٧٠م إلى ٢٠٠٢م وتطورت بطريقة فرضت قيوداً أكثر صرامة من تلك التي استعرضتها المحكمة في قضيتي ويدر (Weber) وجونسون (Johnson). ونتيجة لذلك، فإن القيود الدستورية تضع الحدود العملية الفعالة للنشاط الإيجابي الحكومي. والقضية هي: هل تتعارض الأفضليات الإيجابية (Preferential Affirmative) مع مفهوم الحماية المتساوية في القانون، المضمنة في التعديلات الخامس والرابع عشر. وجرت العادة، أنه عند النظر في قضايا الحماية المتساوية أو المتكافئة فإن المحاكم تطبق أحد اثنين من المعايير التحليلية، ويتطلب المعيار الأول ببساطة وجود علاقة عقلانية بين التمييز أو التفرقة المفروضة، والغاية الحكومية الشرعية. وبموجب هذا المعيار، فإن الأفراد الذين يتحدثون السياسات الحكومية يتحملون العبء لتوضيح أن التصنيف أو التمييز الذي تقوم به الحكومة بين الأفراد ليس له أساس من الرشد. ونتيجة لذلك، فإن قليلاً من القوانين التي تمت مراجعتها بموجب معيار الرشد وجدت أنها تتعارض مع مفهوم الحماية المتكافئة (Grossman & Wells, 1988).

وعلى كل، فإنه يتم تطبيق معيار أكثر صرامة حين تكون تصنيفات الحكومة قائمة على الاختلاف العرقي بين الأفراد. ويعرف هذا المعيار «بالفحص الجاد»، ويتطلب أن تتحمل الحكومة عبء توضيح أن التمييز الذي اتبعته يخدم مصلحة حكومية ضاغطة، وأنه - أي التمييز - مفصل لمقابلة تلك المصلحة من حيث إنه لا تتوافر بدائل أقل تدخلاً لتحقيق تلك المصلحة. وحيث إن النشاط الإيجابي للتفضيل يقوم جزئياً على أساس التمييز القائم على العرق، فإن الفحص الجاد هو المعيار الذي بموجبه يتم الحكم على تلك البرامج حين تواجه بالتحدي بموجب الدستور. وإن مجموعة من قضاة المحكمة العليا في العام ١٩٨٦م وفي قضية ويجانت ضد مجلس تعليم جاكسون (Wygant V. Jackson Board of Education) أيدوا أنه ينبغي أن يكون مبدأ الفحص الجاد هو الأساس لمراجعة أفضليات العرق في النشاط الإيجابي، وذلك من قبل حكومة

الولاية أو المحلية، وفي تاريخ لاحق، في عام ١٩٨٩م، وفي قضية مدينة ريتشموند ضد شركة A.J. كروسون (City of Richond V. J. A. Croson Company) أقرت الأغلبية في المحكمة العليا تطبيق الفحص الجاد لمراجعة النشاط الإيجابي من قبل الحكومات القومية الفرعية.

وأصبح الفحص الجاد هو المستوى المناسب لمراجعة برنامج الحكومة الفيدرالية في النشاط الإيجابي بحسب نتيجة حكم المحكمة العليا عام ١٩٩٥م في قضية أداراند ضد بينا (Adarand V. Pena)، وتبع ذلك القرار أن أي تصنيفات مضمنة في برامج النشاط الإيجابي التطوعي من قبل الولاية، المحليات أو المخدمين الفدراليين يجب أن توضح أنها تخدم مصلحة حكومية ضاغطة، وأنه يجب أن يضيق تفصيلها لتقابل تلك المصلحة لتحقيق الشرعية الدستورية. وليس من الواضح تماماً تلك المصالح التي يمكن القول إنها ضاغطة بشكل كافٍ ليسمح بمثل هذه الأعمال، لكن يبدو أن إحدى المصالح هي تصحيح التفرقة الماضية من قبل المخدمين الحكوميين المعيّنين. وقد فسر «التفصيل الضيق» ليعني أنه يجب ألا يفرض النشاط الإيجابي أي أعباء غير مناسبة على أطراف ثالثة بريئة، بمعنى أنه يجب على الحكومة أن تستخدم وسائلها للتدخل لتحقيق غاياتها. إن النشاط الإيجابي الذي يعترض نظاماً صادقاً للأقدمية في أوقات التخفيض في العمالة على سبيل المثال، فإن ذلك لا يستطيع الصمود أمام الفحص الدستوري إذا كان ينتج عنه عدد غير متناسب من الأقليات التي تفقد وظائفها، وإن العمل الإيجابي بشكله في أهداف التوظيف والترقية والجدول يمكن أن يكون دستورياً، بمعنى أنها أقل تطرفاً من برنامج يتجاوز حقوق الأقدمية (انظر ويجانت Wygant)، وأنها إذا طبقت فإن هذا يعتبر تاريخياً في التفرقة من قبل المخدم الحكومي المعني. وبالطبع لا توجد طريقة لمعرفة هذا بشكل مؤكد مثل الحكم الذي يجب إصداره، هذا وإن النشاط الإيجابي في شكل أهداف التوظيف والترقية والجدول الزمنية يمكن افتراض أنها دستورية، بمعنى أنها أقل تدخلاً من البرنامج الذي يتجاهل حقوق الأقدمية (انظر ويجانت)، Wygant إذا طبقوا الأهداف والجدول استجابة لتاريخ من التفرقة من قبل المخدم الحكومي المعني. وبالطبع، ليس هناك طريقة لمعرفة هذا بشكل مؤكد بسبب أن مثل هذا الحكم عليه أولاً أن يصدر.

وحدثت تطورات مهمة خلال العقد الماضي تخص دستورية سياسات النشاط الإيجابي للأفضليات، وذلك فيما يتعلق بالتحاق الطلبة للمؤسسات العامة للتعليم العالي، رغم أن هذا ليس له علاقة بالاستخدام الحكومي. ولقد أرسلت إشارات

مختلطة في هذا الإطار سلسلة من قضايا المحكمة المتقلة في العام ١٩٩٠م حول موقف النشاط الإيجابي. ووجدت محكمة الاستئناف المتقلة الخامسة أن سياسات القبول القائم على الأفضلية في جامعة تكساس في مدرسة القانون غير مسموح بها بسبب تنوع مجموع الطلبة الذي لم يكن لمصلحة ضاغطة بقدر كافٍ مما يسمح بتلك الأفضليات (Hopwood V. State of Texas).

وفي العام (٢٠٠٢م) وصلت المحكمة المتقلة التاسعة في قضيته سميث ضد جامعة واشنطن (Smith V. University of Washington) إلى النتيجة النقيض في قضية أثرت من قبل مدرسة القانون بجامعة واشنطن. ورفضت في العام التالي المحكمة المتقلة الحادية عشرة هذا التبرير في قضيته جونسون ضد مجلس الأمناء بجامعة جورجيا (Johnson V. Board of Regents of The University of Georgia). لكن حدث في العام ٢٠٠٢م، أن المحكمة المتقلة السادسة حكمت أن التنوع أو التعدد اعتبر مصلحة ضاغطة لجامعة ولائية جروتر ضد بولينجر (Grutter V. Bollinger) وجراتر ضد بولينجر (Gratz V. Bollinger). وحكمت المحكمة العليا في كلا القضيتين أن تنوع أو تعدد مجموع الطلبة يعتبر بقدر كافٍ مصلحة ضاغطة لجامعة ولائية لتسمح بسياسة أفضليات النشاط الإيجابي في عملية القبول. وكان البرنامج المثير للجدل في قضية غروتر (Grutter)، والذي انخرطت فيه جامعة متشيجان مدرسة القانون، هو التأيد بسبب أن العناية الفردية التي خص بها كل طلب أكد أن البرنامج قد فصل بطريقة ضيقة محدودة. أما قضية جراتز (Gratz) فإنها تختص ببرنامج قبول الطلبة الجامعيين الذي اتضح أنه غير دستوري بسبب فقدانه العناية الفردية لكل طلب (وقد دفع بأفضلية النشاط الإيجابي بموجب قاعدة رياضية حسابية)، وهو لم يحكم أنها مفصلة بشكل ضيق أو محدود.

وتعتبر أحكام ميتشجان مهمة بسبب أنها أوضحت تماماً أن بعض الطرق لأفضليات النشاط الإيجابي في القبول للجامعة يقف صامداً أمام الفحص الدستوري الجاد. وعلى كل، فإن تداعيات قضايا ميتشجان (Michigan) حول النشاط الإيجابي في الاستخدام غير واضحة. ففي جانب واحد، ربما يثار الجدل بأن التنوع في القوى العاملة الحكومية سوف يساعد المنظمات الحكومية في التمثيل الأفضل لمصالح المجموعات المتعددة في المجتمع، لكن الكثير من المبررات من قبل المحكمة في قضايا ميتشجان (Michigan) ركزت على الأهمية في التمييز في التنوع في إطار التعليم العالي.

مواجهة التفرقة ضد المعوقين Addressing Discrimination Against The Disabled

لقد اتخذت الحكومة الفيدرالية بداية بأعوام ١٩٧٠م إجراء من شأنه مواجهة المشكلة الانحرافية بالتمييز ضد المعوقين في جميع مناحي الاستخدام. وجاءت أول هذه الجهود في شكل قانون إعادة التأهيل لعام ١٩٧٣م (Rehabilitation ACT) الذي حرم التمييز ضد «غير الأفراد المؤهلين المعوقين» من قبل أي منظمة تتلقى مساعدة مالية فيدرالية أو مقاولين فيدراليين، أو وكالات. وكان الغرض من القانون هو التأكد من أن لا أحد مؤهل، وتبين أن لديه أيضاً إعاقة وسوف يخضع للتمييز بموجب أي برنامج أو نشاط تدعمه اعتمادات فيدرالية. وإن تركيز القانون على جميع من يتلقون اعتمادات فيدرالية كان يعني أن جميع الإدارات الحكومية الولائية والمحلية سوف تمنع من التمييز ضد المعوقين. أن شروط قانون إعادة التأهيل (Rehabilitation ACT) الذي يمنع التمييز من قبل المقاولين الفيدراليين، ومن الوكالات الفيدرالية، أنه يطالب بنشاط أو عمل إيجابي من قبل تلك المنظمات، بما في ذلك الاستقطاب للتوظيف، وما يتجاوز ذلك، والتدريب.

وقد واجه الكونجرس في العام ١٩٩٠م مشكلة التمييز ضد المعوقين للمرة الثانية عن طريق تمرير قانون الأمريكيين ذوي الإعاقة (Americans With Disabilities ACT) (ADA)، ويقوم هذا القانون على مبادئ تأسست بموجب قانون إعادة التأهيل لعام ١٩٧٣م، واللوائح التي صدرت لتنفيذه (Kellough, 2000) ويعتبر قانون الأمريكيين ذوي الإعاقة (ADA) متكاملًا، بمعنى أنه يوسع دائرة الحظر على التمييز ضد المعوقين على المخدمين بالقطاع الخاص الذين ليست لهم عقود فيدرالية، وأنه ينطبق مباشرة على حكومات الولاية والمحلية. رغم أن النشاط الإيجابي ليس نافذاً بالقانون عليهم. ولم يشمل القانون (ADA) الوكالات الفيدرالية، وعلى كل فقد تم تبرير ذلك بأن الولاية والمحلية تحكمان بقدر كاف بقانون إعادة التأهيل ومتطلباته في النشاط الإيجابي. وليس هناك حاجة للقول إن قانون (ADA) «الأمريكان ذوو الإعاقة» كان مثار جدل، خاصة في تفسيره وتنفيذه. وقد كان تعريف «الإعاقة» والاستيعاب المعقول «المرافق من قبل المخدمين، أهدافاً متحركة خلال العقد الماضي عندما أصدرت لجنة فرص الاستخدام المتساوية (EEOC) فيضاً من إرشادات السياسة، وأن المحاكم الفيدرالية أصدرت قرارات حول سلسلة من القضايا (Kellough, 2000, Kellough & Gamble, 1995). وبإيجاز، فإن المخدمين ممنوعون من التفرقة ضد أي شخص معوق مؤهل والذي من المحتمل، باستيعاب معقول أو غير معقول، أن يؤدي المهام الضرورية للوظيفة.

تحدي التحرش الجنسي (The Sexual Harassment Challenge):

يعتبر التحرش الجنسي في مكان العمل شكلاً من التفرقة غير القانونية التي ينبغي على المخدمين الحكوميين السعي إلى منعها، وأنها إذا حدثت، يجب مواجهتها بأسلوب يعاقب المرتكب ويعافي الضحية. ومثال لذلك، خلال العقد الماضي، أن رئيساً مقيماً وهو مرشح للمحكمة العليا، وعددًا من أعضاء الكونجرس، اتهموا علناً بالتحرش الجنسي لموظفيهم. وليس هناك منطوق للاعتقاد بأن التحرش الجنسي للنساء من قبل الرجال في مكان العمل ظاهرة جديدة. وينبغي الانتباه إلى أن قضايا التحرش الجنسي بالرجال من قبل النساء لم يسمع عنها، والمنحرفون جنسياً قد يكونون ضحايا من قبل الجنسين (الرجال والنساء). وإن ما حدث في الولايات المتحدة هو ارتداد لنمط من التحمل من قبل المخدمين لأمد طويل. وينظر الآن للتحرش الجنسي بشكل واسع على أنه غير مقبول وسلوك مكلف يجب على الإدارة الحكومية مواجهته عن طريق سياسات رسمية يتم تطبيقها، وإجراءات تأديبية، وبرامج تدريبية، وطرق أخرى لإزالته من مكان العمل.

وإن الأسباب لإلقاء الضوء على هذه النقطة التي تبرز حالياً وكانت سابقاً في ركن مظلم في مكان العمل، ليس من الصعب معرفتها. أولاً، أن النساء أصبحن بسرعة يشكلن نصف القوى العاملة المدنية، وأنهن يزحزن نحو فئات الوظائف التي كانت تقليدياً حكراً على الذكور بما في ذلك وظائف الإدارة والمهنيين. وهكذا، بالإضافة إلى جذب انتباه الرأي العام للتحرش الجنسي من الشكاوى من جانب عدد متنامٍ من النساء اللاتي ليس لهن استعداد لتحمل ذلك بأي شكل من الأشكال، فإن هذه الوقائع الفجة للتحرش من قبل العمال الذكور الذين يرفضون عدم الفصل لجميع جيوب العمل الخاصة بالذكور مثل حرف الإنشاءات، والشرطة ومصالح (إدارات) المطافئ والذين تسلموا تحديداً إخطاراً في هذا الشأن، قد حظيت بانتباه خاص. ثانياً، أن القيم الاجتماعية والاتجاهات في هذا الشأن آخذة في التغير السريع. وأن التعريفات التقليدية عن «أدوار الجنس» وعلاقات السلطة بين الرجال والنساء في المجتمع تتهاوى، وأن السلوك الذي كان يعتبر الأسوأ سابقاً «غير مؤدب» أو «قليل الحظ» هذا السلوك ببساطة اليوم يعتبر غير مقبول في مواضع كثيرة. ثالثاً، مع تحول القيم الاجتماعية، فإن المناخ السياسي تغير تغيراً جوهرياً. وإن النساء بسبب تنامي تأثيرهن السياسي فإن قضاياهن تحظى الآن بانتباه أكثر مما يلقيه قبل سنوات قليلة، وإن هذه الحقيقة تنعكس في التشريع وفي أحكام المحاكم، واللوائح التي تصدرها الوكالات مثل لجنة الفرص المتكافئة في الاستخدام، وسياسات شؤون الموظفين على كل مستويات الحكومة.

التحرش الجنسي والقانون (Sexual Harassment And The Law):

إن الفصل VII من قانون الحقوق المدنية لعام ١٩٦٤م يمنع التفرقة في الاستخدام على أساس العرق، أو اللون أو الدين والأصل الوطني والجنس (ذكراً أو أنثى) وإن لجنة الفرص المتكافئة في الاستخدام مسئولة عن تنفيذ القانون في هذا المجال (سواء مع المحاكم الفيدرالية) التي فسرت الفصل VII ليعني أن التحرش الجنسي شكل من تفرقة الجنس (ذكراً أو أنثى). وتوجد أنواع أخرى من تفرقة الجنس مثل رفض توظيف أو ترقية النساء المؤهلات، وبالطبع دفع رواتب للنساء تقل عما يتلقاه الرجال لنفس نوع العمل (Lee & Greenlaw, 1996). وبمعنى آخر فإن التحرش الجنسي غير قانوني، وأن مرتكبيه (بما في ذلك المخدم) يمكن مقاضاتهم ويكونون عرضة لأي خسائر. وبالنسبة للمخدم الحكومي إذن، فإن دعاوي التحرش الجنسي التي يرفعها العمال أو المتعاملون تعتبر أموراً قانونية خطيرة. ما السلوك أو الممارسات التي تعتبر تحرشاً جنسياً؟ إن لجنة فرص الاستخدام المتساوية أصدرت الإرشادات التالية من قبل أكثر من ٢٥ سنة:»

«يعتبر التحرش على أساس الجنس انتهاكاً للقسم (٧٠٢) من الفصل VII. وإن المقدمات الجنسية التي لا تجد ترحيباً، وطلب الحظوة الجنسية وأي سلوك شفهي أو بدني ذي طبيعة جنسية يكون تحرشاً جنسياً حين (١) الخضوع لمثل هذا السلوك يتم إما صراحة أو تلميحاً لمصطلح أو ظرف لاستخدام الفرد، (٢) الخضوع إلى مثل هذا السلوك أو رفضه من قبل الفرد يستخدم أساساً لقرارات الاستخدام التي تؤثر في ذات الفرد، أو (٣) مثل هذا السلوك يحمل معه الغرض أو التأثير بشكل كبير يتداخل مع أداء الفرد للعمل أو يخلق تحرشاً، وعداء، أو بنية عمل عدوانية (U. S. Equal Employment Opportunity Commission, 1980)».

إن البندين (١) و(٢) من إرشادات لجنة فرص الاستخدام المتكافئة (EEOC) واضحة ولا تثير كثيراً من الجدل، وهما يمنعان الخضوع للسلوك الجنسي الذي يصدر من الرئيس شرطاً للاستخدام (لا يجد ترحيباً، أو أن تستخدم الاستجابات لمثل هذا السلوك أساساً لنشاطات شئون الموظفين مثل الفصل أو الحرمان من زيادة الراتب للموظفين الذين يرفضون الخضوع). ويطلق على هذا في الغالب تعويض التحرش ومعظم المحاكم الفيدرالية المتنقلة، لكن ليست جميعها، تطبق القاعدة التالية لتقرير ما إذا كان الشاكي قد تعرض لتعويض مقابل التحرش:

- يجب أن يكون الموظف عضواً في طبقة تتمتع بالحماية.
- يجب أن يكون هناك دليل على أن الموظف قد خضع لمطالب جنسية غير مرغوب فيها.
- يجب إثبات أن التحرش كان على أساس جنسي.
- يجب أن يبرهن أن الموظف كان متوقعاً أن يخضع حتى يتفادى عقوبة تتصل بالوظيفة أو تلقى مزايا وظيفية.
- يجب تعزيز المسؤولية القانونية للمخدم تحت الفصل VII، أن رئيس الشاكي كان قد تصرف بصفة وسيط للمخدم (Lee & Greenlaw, 1996, PP. 16-17).

أما البند (٢) من إرشادات اللجنة (COEE) المتعلقة بخلق بيئة عدائية أو هجومية فإنه - أي البند - عمومي في تطبيقه، وأنه لا يتطلب أن يبرهن عليه الشاكية أنها (أو أنه) حرم من مزايا ملموسة مثل ترقية وظيفية. وأن ما ينبغي إثباته هو أن سلوك المدعى عليه حيال الشاكية خلق بيئة عمل عدوانية أو وهجومية. وليس بالمستغرب، أن معظم الاتهامات في الحكومة تقوم على أساس أثر البيئة العدوانية.

وإن جميع إنتهاكات الفئة (٣) من إرشادات اللجنة (COEE) كانت بعيدة من القضية القانونية حول موضوع التحرش، لكن المحكمة العليا وافقت مع اللجنة في قضيته بنك ميريتورسيفنجز ضد فينسون (١٩٨٦م) (Meritor Savings Bank V. Vinson) وقدم هذا القرار إرشادات ضرورية للمخمدين وأكد أن بيئات عمل عدوانية ومؤذية جسدياً أمور خطيرة، وأن على المخمدين اتباع إرشادات اللجنة (COEE) بعناية إذا كانوا يتوقعون لها أن تسود في المحكمة (Webster, 1994).

وإن النقطة الأولى التي أثارها المحكمة في قضية ميرتر ضد فينسون (Meritor V. Vinson) كانت أنه حدث انتهاك للفصل VII إذا كان السلوك الجنسي الذي لا يجد ترحيباً كبيراً ومستمراً ويخلق بيئة عمل عدوانية ومؤذية جسدياً، حتى لو لم يحرم الشاكي من أي مزايا مادية. وحدث في هذه القضية أن موظفة في بنك اتهمت رئيسها الرجل بالتحرش الجنسي لمدة أربع سنوات، بما في ذلك الملاطفة وعلاقات جنسية قسرية نفسانياً، واغتصاب. وبعد فصلها بسبب تمتعها بإجازة مرضية زائدة عن الحدود في العام ١٩٧٨م، قامت فينسون (Vinson) برفع دعوى أمام محكمة المقاطعة ضد الرئيس والبنك، مكررة لاتهامات فينسون (Vinson)، أنكر رئيسها الاتهامات بالنشاط الجنسي وأكد أن اتهامات فينسون كانت ردة فعل لخلاف يتصل بالعمل. وادعى البنك في دفاعه أنه ليس على علم بأي تحرش جنسي، وأنه

إذا حدث ذلك، فإنه بغير موافقته أو تصديقه. وحكمت محكمة الولاية ضد فينسون، وذكرت أنه «إذا ارتبطت فينسون بعلاقة حميمية أو جنسية مع رئيسها خلال خدمتها في البنك، فإن تلك العلاقة كانت تطوعية وليس لها أي صلة باستمرارية خدمتها أو تقدمها أو ترقيتها في البنك».

واسقطت محكمة الاستئناف لمقاطعة كولومبيا (Columbia) قرار محكمة المقاطعة. فقد أصدرت سابقاً محكمة الاستئناف أن الانتهاكات للفصل VII يمكن أن تقوم على أحد أمرين حين التحرش الجنسي «(١) التحرش الذي يتضمن تكييف مزايا خدمة ملموسة ناتجة عن خطوة جنسية، (٢) التحرش الذي يخلق بيئة عمل عدوانية وهجومية لكنه لا يؤثر على المزايا الاقتصادية». وإن محكمة المقاطعة لم تنظر إلى ما حدث أنه انتهاك من النوع الثاني، وعليه فقد أعادت محكمة الاستئناف القضية، مع إبداء ملاحظتها أن المخدمين مسئولون قانونياً بشكل جازم عن التحرش الجنسي الذي يمارس من قبل موظفيهم الإشرافيين.

وحين استمعت المحكمة العليا للاستئناف حول القضية، وافقت مع محكمة الاستئناف (لمقاطعة كولومبيا) حيث أبانت «أن مقدمات الجنس التي لا تجد ترحيباً والتي تخلق بيئة عمل هجومية أو عدوانية تنتهك الفصل VII». وفيما يتعلق بدعوى المشرف والبنك أنه لم يحدث انتهاك بسبب أن فينسون (Vinson) لم تخسر أي ميزة ملموسة، فإن المحكمة لم توافق على ذلك. وقالت المحكمة إن الكونجرس قصد ضرب كامل الطيف (الموضوع) الخاص بالتفاوت في معاملة النساء في الاستخدام. وإن إرشادات اللجنة (EEOC) رغم أنها غير ملزمة للمحاكم، إلا أنها تكون جملة من الخبرات والأحكام المعرفية التي يمكن أن ترجع إليها المحاكم وأطراف الدعوى للاسترشاد. وعليه، فإن القضية أعيدت إلى محكمة المقاطعة لإجراءات إضافية تتفق مع رأي المحكمة العليا.

وركزت القضية الثانية الخاصة بميرتور ضد فينسون (Meritor V. Vinson) على مسئولية المخدم. وجادل بنك ميرتور (Meritor Bank) بأنه غير مسئول قانونياً بسبب أن لديه سياسة مكتوبة ضد التفرقة، وأن فينسون لم تتبع إجراء التظلم القائم. ولم توافق المحكمة بكلا الادعائين، فالسياسة عمومية ولم تتعرض بشكل قاطع للتحرش الجنسي، وأن إجراء التظلم لا يشجع على الشكوى، وأن المحكمة على كل حال لم تصل إلى تسوية قاطعة لمسألة مسئولية المخدم. ونيابة عن الأغلبية كتب رئيس القضاة ريهينكويس (Chief Justice Rehnquist) «أن الأغلبية لاحظت أنه بينما

على المخدمين مسؤولية مطلقة للأعمال التي يقوم بها المشرفون لديهم حين تكون هناك مزايا مادية مضمنة، فإن بعض القيود تقع على مسؤولية المخدم حين تكون بيئات العمل العدوانية هي القضية» (Morlacci, 1987-1988, PP. 513-515). وقد أخرجت المحكمة العليا منذ ١٩٨٦م عدة أحكام مهمة تزيد من إيضاح موقفها من مسؤولية المخدمين وقد أعادت بالإجماع تأكيدها للمبدأ الذي وضعته في قضية ميريتور (Meritor): إذ إن الفصل VII لا يتطلب من ضحية التحرش الجنسي أن يبرهن على حدوث ضرر نفسي قبل النظر في السلوك المعني باعتباره غير قانوني. ونصت اللجنة في قرارها أن البيئة العدائية يمكن أن تهدم أداء الموظفين، وتشجع على الاستقالة (فصل بناء)، وتهدم المستقبل الوظيفي. ولاحظت المحكمة أنها تأخذ «بالطريق الوسط» تاركة تقريراً عما إذا لم تكن حالات بعينها من السلوك الهجومي غير قانونية عن طريق دراسة كل حالة بحالتها.

ورغم أن المحكمة لم تفسر بالتحديد أنواع السلوك التي تؤدي إلى بيئة عدوانية غير قانونية، إلا أنها - أي المحكمة - نصت على أن جميع العوامل ذات العلاقة بحاجة إلى أن ينظر فيها بما في ذلك الإجابة عن التالي:

- كم عدد المرات التي حدث فيها السلوك المعني؟
- إلى أي مدى كان السلوك خطيراً؟
- هل كان هناك تهديد جسدي أم أن السلوك انحصر فقط في تعبيرات كلامية وتعليقات؟
- هل يتدخل السلوك بطريقة غير عقلانية في أداء الضحية لوظيفتها؟
- هل الضحية فعلاً ترى أن بيئة العمل مهينة وعدائية؟

وقد أصدرت المحكمة في العام ١٩٩٨م عدة أحكام طال بشغف انتظارها بما في ذلك قضايا: أونكال ضد مؤسسة سانداونر، أوف شور للخدمات، وفاراغر ضد مدينة بوكاراتون، ومؤسسة بيرلنغتون للصناعات ضد إلرث (Oncale V. Sundowner, Faragher V. City of Boca Raton, and Burlington Industries, Inc. V. Ellerth). وسعت المحكمة من خلال هذه الأحكام إلى توضيح القانون الخاص بـ (١) هل دعوى التحرش الجنسي من نفس الجنس (ذكراً أو أنثى) يمكن أن يخضع لأحكام الفصل VII؟ (٢) ما المعيار القانوني الذي يجب أن يطبق لتقرير ما إذا كان على المخدمين مسؤولية في التحرش الجنسي من قبل المشرفين؟ (٣) وهل التعويض مقابل التحرش يمكن أن يستمر «دون دليل على أن الموظف خضع لمقدمات جنسية أو أنه تآذى لرفضه مثل هذه المقدمات»؟ (Muhl, 1989, P.6).

وحكمت المحكمة بالإجماع في قضية أونكال (Oncale) بأن الفصل VII ينطبق على التحرش الجنسي بأعضاء لنفس الجنس. فقد ادعى جوزف أونكال (Joseph Onclae) أنه بينما كان يعمل في حفار للزيت، فإن زملاء العمل أخضعوه لتحرش ذي علاقة بالجنس بواسطة اثنين من المشرفين، وأمام أعضاء آخرين من مجموعة العمال. ورغم أن هذه الأحداث رفعت لإدارة سنداوونر (Sundowner)، لكن لم تتخذ أي خطوات علاجية. ونصت المحكمة في قرارها:

«نحن لا نرى مبرراً في لغة الفصل VII أو في سوابقنا من دعاوى الحكم، فتوى تستبعد التحرش من نفس الجنس من تطبيق الفصل VII ... ويحرم الفصل VII التفرقة ... بسبب ... الجنس (ذكراً أو أنثى) في «شروط» أو «ظروف» الخدمة. وإن تمسكنا هذا يشمل التحرش الجنسي ويطلب أي تحرش جنسي من أي نوع مما يستوفي المتطلبات التشريعية».

«ويكتفي المدعي عليهم ومحاموهم أن يقرروا بالمسؤولية في حالة التحرش لذات الجنس بتحول الفصل VII إلى قانون في الذوق العام بمكان العمل الأمريكي. ولكن هذه المجازفة ليست بأكبر بالنسبة لذات الجنس مما لو كان التحرش الجنسي يتعلق بالجنس الآخر مع الانتباه إليه بعناية وبكفاية لاستيفاء المتطلبات التشريعية» (Oncale V. Sundowner Offshore Services Inc. 1998).

وكانت القضية في الدعوى المرفوعة من فارغرف ضد مدينة بوكاراتون (Phargher V. City of Boca Raton) خاصة بمسؤولية المخدم للسلوك التحرش من جانب المشرفين. وحكمت المحكمة هنا أن المخدمين عرضة لتحمل المسؤولية الكاملة للتحرش الجنسي الذي يتسبب فيه المشرف (MUHL, 1998, P. 61). فقد تقدمت بيت أن فاراغر (Beth Ann Fragher) وهي حارس إنقاذ، تقدمت بدعوى ضد رئيسها المباشر وضد المدينة، واتهمت أن المشرفين الاثنين قد تسببا في بيئة عدوانية جنسياً في العمل بإخضاعها بشكل متكرر هي والنساء الأخريات اللاتي يعملن في الإنقاذ «لتلامس استفزازي غير مرغوب فيه»، وملاحظات فيها فسق، وتعليقات تصف النساء بعبارات مهينة. وقد حملت محكمة مقاطعة المدينة المسؤولية، بسبب أنها توصلت إلى حقيقة أن التحرش أدى إلى بيئة عدوانية مهينة إلى الحد الذي «يدعم الاستنتاج بأن لدى المدينة علماً أو معرفة بناءة بذلك». وعليه، فإن محكمة المقاطعة تتمسك بأن المشرفين في مبادئ الوكالة التقليدية يعملون وكلاء للمدينة، ولكن محكمة الاستئناف على كل حال نقضت هذا الحكم الذي صدر من محكمة المقاطعة بدعوى أن المعرفة

البناء لا يمكن أن تلصق على المدينة، وأنها لا يمكن أن تكون مسئولة عن هذا الإهمال. وقامت محكمة الاستئناف بدورها، بنقض وإعادة الدعوى، متمسكة «بأن المخدم يتحمل المسؤولية عن تفرقة عملية من جانب المشرف، لكن بشرط دفاع إيجابي ينظر إلى عقلانية سلوك المخدم سوياً مع سلوك الضحية المدعي». وأشارت المحكمة في قضية ميريتور (Meritor) إلى أن المسألة حول مسؤولية المخدم ينبغي تقييمها بموجب مبادئ قانون الوكالة، والتي تنص على أن المخدم يمكن أن يكون مسئولاً عن الأعمال التي يقوم بها الموظفون إذا كانوا في حدود مسؤوليات المهام ذات العلاقة بوظيفة المشرف. كما أن المحكمة أوضحت في قضية فاراغر (Pharagher) موقفها بإشارة إلى أن المشرفين دائماً «يجدون معيناً، في السلوك الجنسي السيء بسبب العلاقة الإشرافية» ولا يتحمل المخدمون المسؤولية تلقائياً على كل حال، فيما لو أن المشرفين تورطوا في تحرش جنسي. وقد تحملت مدينة بوكا راتون (Boca Raton) المسؤولية بموجب هذا المعيار بسبب (١) أن المشرفين لديها خلقوا بيئة عمل عدائية، وأن لديهم سلطات غير محدودة تقريباً على مرؤوسيهـم، (٢) أن الشركة لم تنشر في ذلك الوضع سياستها حول التحرش الجنسي بين المشرفين. وإن بوكاراتون (Bocaraton)، بمعنى آخر، لا يمكن أن ترقى إلى دفاع إيجابي بسبب أنها لم تمارس عناية معقولة لمنع سلوك المشرفين غير القانوني.

واستخدمت المحكمة تبريرها في قضية فاراغر (Pharagher) لتتخذ قرارها في قضية شركة بيرلينجتون للصناعات ضد إيليرث (Burlington Industries, Inc. V. Ellerth). وقد كانت المشكلة الرئيسية في هذه القضية، هي ما إذا كان الموظف الذي لم يستسلم لمطالب رئيسه الجنسية أو أنه تأذى من أي نتائج مادية ذات صلة بوظيفته، فهل بإمكانه المقاضاة للحصول على التعويض بسبب التحرش الجنسي؟ وتمسكت المحكمة بأن الموظفين يحق لهم التعويض عن الأذى حتى لو أنهم لم يستسلموا لمطالب المشرف ولم يعانون من أي نتائج عكسية لذلك. ولاحظت المحكمة أنه رغم أن المخدمين لا يتحملون المسؤولية نيابة عن المشرفين بموجب هذه الشروط، إلا أن المخدمين يمكنهم «تقديم دفاع إيجابي حول المسؤولية والأضرار، شريطة أن يبرهنوا بواسطة ترجيح الأدلة ...» «ويتضمن الدفاع عنصرين ضروريين: (أ) أن المخدم مارس عناية معقولة ليمنع ويصحح بالفور أي سلوك بالتحرش الجنسي، (ب) أن الموظف الشاكي فشل بدرجة غير معقولة ليستفيد من أي فرص مانعة أو تصحيحية يقدمها المخدم. ولم يكن هناك أي دفاع إيجابي على كل حال، حين يصل تحرش المشرف أوجه بعمل ملموس يتصل بالخدمة» (Burlington Industries, Inc., V. Ellerth, 1998).

نشرة Bulletin:

من الاعتراض الذي قدمه القاضي توماس (Justice Thomas) وانضم إليه في ذلك القاضي سكاليا (Justice Scalia) حول قرار المحكمة في قضية بيرلنجتون للصناعات ضد إيليرث (Burlington Industries V. Ellerth) «أنه حين يرتكب المشرف عملاً له نتائج عكسية في الموظف الذي رفض تلاطف المشرف، فإن المشرف يمارس سلطاته المحددة التي منحت له من قبل شركته. وعليه، فإن أفعاله هي أفعال الشركة، وأنها تخضع للدعوى بشكل صحيح ... وعليه فإنه إذا قام المشرف بخلق بيئة عمل عدوانية فإنه لا يمثل المخدم، وبينما تسلم المحكمة بذلك، فإن خلق المشرف لبيئة عمل عدوانية ليس في إطار خدمته، أو أنه جزء من سلطاته الواضحة. وحقاً، أن بيئة عمل عدوانية شيء غير أخلاقي لمصلحة المخدم. وفي هذه الظروف، فإن المخدم ينبغي أن يكون مسؤولاً فقط إذا كان متجاهلاً لذلك، ويعني ذلك أن المسؤولية تقع فقط إذا كان المخدم إما على معرفة، أو أنه بممارسة عناية معقولة ينبغي أن يكون على معرفة عن بيئة العمل العدوانية وفشل في اتخاذ الإجراء العلاجي ... وشرح ذلك من حيث إن الإشارة بالتعويض المقابل وبيئة العمل العدوانية لا يتحكمان في تقرير مسؤولية المخدم، وأن المحكمة انتهت إلى القول بأن إيليرث (Ellerth) ينبغي أن تمنح فرصة لتبرهن على مستوى المحكمة أن لها دعوى تنتهي بمسؤولية يتحملها (المخدم).

سياسات التحرش الجنسي (Sexual Harassment Policies):

إن المخدمين الحكوميين مطالبون بعمل كل شيء معقول وممكن لمنع التحرش الجنسي في مكان العمل. وجزئية رئيسية من هذا الجهد هي بيان واضح مكتوب بسياسة الإدارة ويتم نشره متضمناً إرشادات لجنة فرص الاستخدام المتكافئة (EEOC)، ويضع إجراء إدارياً في البدء والعلاج العادل حول الشكاوى، ويشرح بوضوح الجزاء للتجاوزات. وينبغي أن يكون أحد فريق الإدارة العليا مسؤولاً عن تنفيذ ومراقبة البرنامج. وإن المسؤولية الممكنة للمديرين التنفيذيين، والمشرفين، وآخرين ينبغي شرحها، ويتضمن ذلك شرطاً في قانون الحقوق المدنية لعام ١٩٩١م يمكن بموجبه لضحايا التحرش الجنسي تلقي تعويض وعقوبة تأديبية للأضرار تصل إلى (٣٠٠,٠٠٠) دولار.

ولأغراض التوضيح، فإنه ينبغي أن توضح سياسات التحرش الجنسي شرحاً لأنواع السلوك غير المقبول. وينبغي أن تؤدي إجراءات التنفيذ إلى تأكيد سريع يناسب التصحيح الذي يطبق حين تكون هناك دلالة بذلك السلوك، وأن على المديرين والمشرفين «أن يتدربوا للتجاوب مع المشكلات بسرعة وبفعالية». وأنه من المهم تصميم برنامج تدريبي ليتعرف جميع الموظفين بعناصر سياسة الوكالة بالنسبة للتحرش الجنسي التي تتطلبها جميع الموظفين. وينبغي التعرف على المشكلات ووقفها قبل أن تتطور إلى شكاوى في التحرش الجنسي، وأن يكون ذلك هدفاً رئيسياً في السياسة والإجراءات ذات العلاقة بالتحرش الجنسي. وأنه من المهم أيضاً، التأكد من أن نظام الشكاوى مفهوم من قبل جميع المتدربين، وأن يتم التركيز، أنه أنشئ لإحداث التوازن في الحقوق لكل من الشاكين والمدعى عليهم (Spann, PP 59-60). والقاعدة اليوم هي أن السياسات المانعة للتحرش الجنسي، وذلك بالنسبة للمخمدين في القطاعين العام والخاص، ولدى جميع المصالح الرئيسية والوكالات في الحكومة الفيدرالية، لديها سياسات يتم تحديثها بطريقة منتظمة. وإن مجلس حماية نظام الجدارة وجد أن أكثر من (٨٠٪) من المدعى عليهم الذين تم حصرهم وضعوا ونشروا سياسات التحرش الجنسي بين الأفعال الأكثر فعالية التي يمكن أن تتخذها منظمة للتقليل من التحرش الجنسي أو منعه (U.S. Merit) (Systems Protection Board, 1995, PP. 40-41). وإن ثلثي المدعى عليهم أو أكثر قيموا التدريب الشامل للموظفين، ونشر الجزاءات وقنوات الشكاوى، وحماية الضحايا من الانتقام، وتدريب المديرين والمشرفين كافة، وتطبيق عقوبات صارمة، ووضعوا ذلك أساساً لمنع التحرش الجنسي (P. 41). ورغم أن «أقلية يحسب لها» من الموظفين الفدراليين لا يرون أن سياسات الوكالة في التحرش الجنسي ذات فعالية خاصة، فإن مجلس حماية نظم الجدارة انتهى للقول: «إنها - أي السياسات - مهمة بشكل كبير لما تمثله من قول أو فعل». «والسياسات شاهد على أن قادة الوكالة لهم النية كما هو مسجل للتعامل بشكل مناسب مع التحرش الجنسي. وإن هذا التصريح الملزم من القيادة يمكن أن يكون حرجاً لمساندة المديرين والمشرفين الذين يحاولون تطوير بيئة عمل لا يحتمل فيها التحرش الجنسي (U.S. Merit) (Systems Proteciton Board, 1995, P. 41). وبنهاية أعوام ١٩٩٠م، فإن معظم الولايات طبقت سياسات على صعيد الولاية والوكالة حول التحرش الجنسي، هذا وإن ولاية ميشيغان ١٩٧٩م كانت هي الأولى. ورغم أن الولايات أقرت بوضوح الحاجة إلى سياسة تحرم التحرش الجنسي تكون مكتوبة، وذلك في أواخر أعوام ١٩٩٦م، إلا أن القليل منها الذي كان لديه برامج شاملة تستوفي المعايير التي وضعتها المحاكم (Bowman & Zigmond, 1996).

وبالمثل فإن معظم المدن ذات السكان الذين يزيدون عن (١٠٠,٠٠٠) وضعت سياسات للتحرش الجنسي، وأن لدى معظمها نوعاً من البرامج التدريبية الرسمية في موقع العمل. وبالضبط، فإن مكتب ومجلس شئون الموظفين المركزي عليه بعض المسؤولية للقيام بهذا التدريب. وقد أوضح مسح في العام ١٩٨٩م بالمدن الكبيرة أنها كانت تتخذ «خطوات إيجابية لحماية أنفسهم من قضايا المسؤولية المحتملة والضرر الذي يشاع» (Kirk-Westerman, Billeau & England, 1989, P. 104).

الخاتمة Conclusion:

إن الجهود في مقاومة الأنماط التاريخية للتفرقة ضد الأقليات، والنساء، وأولئك الذين لديهم إعاقات هي من بين السياسات الأكثر أهمية التي يطبقها مديرو شئون الموظفين الحكوميون. وتطورت هذه الجهود من تصريحات بسيطة لمنع التفرقة، إلى برامج تركز على معالجة الشكاوي، والنشاط الإيجابي الأول والجهود التي تتجاوز ذلك، وأخيراً البرامج التي تشمل الأفضليات للأقليات ذات التمثيل الأقل من استحقاقها، والنساء، والمتطلبات المعقولة لاستقطاب المعوقين المتقدمين للوظائف وللموظفين. وأن سياسات وبرامج محاربة التفرقة في كل خطوة طوال الطريق كانت تقابل بمعارضة سياسية كبيرة وتحديات قانونية. واليوم، فإن برامج النشاط الإيجابي للأفضليات تجد مقاومة في المحاكم وفي صندوق الاقتراع، ويبدو أن هذه المجموعة من المسائل المعقدة بعيدة عن الحلول.

إن التحرش الجنسي شكل من أشكال التفرقة على أساس الجنس (ذكراً أو أنثى) يعتبر مشكلة مستمرة، تماماً مثل أولئك الذين يواجهون إعاقات بدنية وعقلية. إن المخدمين الحكوميين، بحسب وضعهم الفريد بموجب الدستور، مطالبون حقاً، ومتوقع منهم أن يكونوا المخدم المثالي في كيفية تشغيل أنظمتهم في شئون الموظفين، ويتطلب هذا المعيار أن يعمل المخدمون كل شيء ممكن لإزالة ممارسات التفرقة ذات التنوع الكبير، واتخاذ خطوات إيجابية لتأكيد أن جميع المواطنين يتمتعون بالحماية والفرص المتكافئة في الاستخدام بالحكومة. وعليه ينبغي على جميع موظفي الحكومة:

- أن يعتبروا أنها مسئوليتهم لتقرير مدى خطورة التفرقة بجميع أنواعها في منظماتهم، بحيث يمكنهم اتخاذ الخطوات المناسبة والفعالة في التجاوب (مع التفرقة).
- التأكد من أن تدريب العمال، والمديرين، والمشرفين متوافر ويقام بانتظام للتأكد من أنه يعالج المشكلات القائمة، ويستوفي المعايير القانونية، ويشجع الضحايا للإبلاغ عن التفرقة، وأن يتقدموا بشكاوى رسمية دون خوف أو تراجع.

وفي نهاية التحليل، فإن المخدمين الحكوميين ملزمون بالمحافظة على بيئة عمل خالية من التفرقة، بما في ذلك التحرش الجنسي. وتتعدى هذه المسؤولية تماماً أن تكون هناك فقط سياسات ضد التفرقة في الكتب، إذ إنها تتطلب من المخدمين الحكوميين أن يتخذوا خطوات إيجابية لمنع التفرقة، وللتعرف على أسبابها، ولمعالجة آثارها.

أسئلة للمناقشة Discussion Questions

- ١- حكمت المحكمة العليا في قضية جروطر وجراتز (Grutter & Gratz) أن التنوع في مجموع الطلبة مصلحة حكومية ضاغطة بقدر كاف للسماح بخطة نشاط إيجابي بالأفضلية. هل يمكن استخدام المنطق نفسه فيما يخص التنوع داخل القوى العاملة الحكومية؟ وإذا كان الأمر كذلك، ما النقاط الرئيسية لذلك المنطق (الحجج)؟ هل ترى أن مثل هذه الحجة ذات أهمية؟ لماذا لا؟
- ٢- هل مخدمك أو الجامعة لديها سياسة في التحرش الجنسي؟ إذا كان الأمر كذلك، هل تعرف ما تنص عليه تلك السياسة؟ هل تعتقد أنها تمنع بفعالية التحرش الجنسي من قبل المشرفين أو زملاء العمل أو المدرسين؟
- ٣- هل تتفق مع المحكمة العليا في تبريرها حول مسؤولية المخدم في فراغير (Phragher)؟ لماذا لا؟ ولماذا لا؟

المراجع :References

- Adarand V. Pena (1995). 515 U.S. 200.
- Bolling V. Sharpe (1954). 347 U.S. 497.
- Bowman, James S., and Christopher J. Zigmond (1996). «Sexual Harassment Policies in State Government: Peerign into the Fishbowl of Public Emploement.» *Spectrum: The Journal of State Government*, Vol. 69, No. 3 (Summer), pp. 24-36.
- BurlingtonIndustries, Inc. V. Ellerth (1998). 524 U.S. 742.
- Button, James W., and Barbara A. Rienzo (2003). «The impact of Affirmative Action: Black Employment in Sex Southern Cities.» *Social Science Quarterly*, Vol. 84, No. 1 (March), pp. 1-14.
- City of Richmond V. Croson Company (1989). 488 U.S. 469.
- Edley, Christopher, Jr. (1996). *Not All Black and White: Affirmative Action, Race, and American Values* (New York: Hill and Wang).
- Faragher V. City of Boca Raton (1998). 524 U.S. 775.
- Firefighters Local V. Stotts (1984). 467 U.S. 561.
- Garfinkel, Herbert (1959). *When Negroes March: The March on Washington Movement and the Organizational Politics for FEPC*, (Glencoe, IL Free Press).
- Goldstein, M., and R. S. Smith (1976). «The Estimated Impact of the Antidiscrimination Program Aimed at Federal Contractors.» *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 29, No. 4, pp. 523-543.
- Graham, Hugh Davis (1990). *The Civil Rights Era: Origins and Development of National Policy, 1960-1972* (New York: Oxford University Press).
- Gratz V. Bollinger (2003). 539 U.S. 244.
- Griggs V. Duke Power Company (1971). 401 U.S. 424.
- Grossman, J. B., and R. Wells. (1988). *Constitutional Law and Judicial Policy Making* (New York: Longman).
- Grutter V. Bollinger (2003). 539 U.S. 306.
- Grutter V. Bollinger (2002). 288 F. 3d 732.
- Guenin, Louis M. (1997). «Affirmative Action in Higher Education as Redistribution.» *Public Affairs Quarterly*, Vol. 11, No. 2 (April), pp. 117-140.
- Harris V. Forklift Systems, Inc. (1993). 510 U.S. 17.
- Holmes, S.A. (1995). «Programs Based on sex and Race are Under Attack: Dole Seeks Elimination.» *New York Times* (March 16), P. 1A.
- Hopwood V. State of Texas (1996). 78 F. 3d 932.
- Hyclak, T., and L. W. Taylor (1992). «Some New Historical Evidence on the Impact of Affirmative action: Detroit, 1972.» *Review of Black Political Economy*, Vol. 21, No. 2, pp. 81-98.

- Johnson V. Board of Regents of the University of Georgia (2001). 263 F. 3d 1234.
- Johnson V. Transportation Agency, Santa Clara County, California (1987). 480 U.S. 616.
- Kellough, J. Edward (1989). *Federal Equal Employment Opportunity Policy and Numerical Goals and Timetables: An Impact Assessment* (New York: Praeger).
- _____. (1991). «The Supreme Court, Affirmative Action, and Public Management: Where Do We Stand Today?» *American Review of Public Administration*, Vol. 21, No. 3 (September), pp. 255-269.
- _____. (2000). «The Americans with Disabilities Act: A Note on Personnel Policy Impacts in State Government.» *Public Personnel Management*, Vol. 29, No. 2 (Summer), pp. 211-224.
- _____. (2003). «Equal Employment Opportunity and Affirmative Action in the Public Sector.» In Steven W. Hays and Richard C. Kearney, *Public Personnel Administration: Problems and Prospects*, 4th ed. (Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall).
- _____. (2006). *Understanding Affirmative Action: politics, Discrimination, and the Search for Justice*, (Washington, DC: Georgetown University Press).
- Kellough, J. Edward, and Robert C. Gamble (1995). "The Americans With Disabilities Act: Implications for Public Personnel Management," in Steven W. Hays and Richard C. Kearney (Eds.), *Public Personnel Administration: Problems and Prospects*, 3rd ed. (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall), pp. 247-257.
- Kellough, J. Edward, and David H. Rosenbloom (1992). "Representative Bureaucracy and the EEOC: Did Civil Service reform Make a Difference?" in Patricia W. Ingraham and David H. Rosenbloom (Eds.), *The promise and Paradox of Civil Service Reform* (Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press), pp. 245-266.
- Kirk-Westermant, Connie, David M. Billeaux, and Robert E. England (1989) "Ending Sexual Harassment at City Hall: Policy Initiatives in Large American Cities." *State and Local Government Review* (Fall), pp. 100-105.
- Krislov, Samuel (1967). *The negro in Federal Employment: The Quest for Equal Opportunity*, (New York: Praeger).
- Lee, Robert D., and Paul S. Greenlaw (1996). "The complexities of Human Behavior: Recent Instances of Alleged Quid Pro Quo Sexual Harassment." *Review of Public Personnel Administration*, Vol. 16, No. 4 (Fall), pp. 15-28.
- Leonard, Jonathan S. (1984a), "The impact of Affirmative Action on Employment." *Journal of Labor Economics*, Vol. 2, No. 4, pp. 439-463.
- _____. (1984b). "Antidiscrimination or Reverse Discrimination: The Impact of Changing Demographics, Title VII, and Affirmative Action on Productivity." *Journal of Human Resources*, Vol. 19, No. 2, pp. 145-174.
- _____. (1985) "What Promises Are Worth: The Impact of Affirmative Action Goals," *Journal of Human Resources*, Vol. 20, No. 1, pp. 3-20.

- Meiei, Kenneth J. (1993). "Representative Bureaucracy: A Theoretical and Empirical Exposition," in James L. Perry (Ed.), *Research in Public Administration*, (New Greenwich, CT: JAI Press), pp. 1-35.
- Meier, Kenneth J., and Joseph Stewart, Jr. (1992). "The Impact of Representative Bureaucracies: Educational Systems and Public Policies." *American Review of Public Administration*, Vol. 22, No. 3 (September) pp., 157-171.
- Meritor Savings Bank V. Vinson (1986). 47 U.S. 57.
- Morlacci, Maria (1987-88). "Sexual Harassment Law and the Impact of Vinson." *Employee Relations Law Journal*, Vol. 13 (Winter), pp. 501-519.
- Muhl, Charles J. (1998). "Sexual Harassment." *Monthly Labor Review*, Vol. 121, No. 7 (July), pp. 61-62.
- Oncale V. Sundoner Offshore Sevices, Inc., et al. (1998) 523 U.S. 75.
- Price, Vivian (2002). "Race, Affirmative Action, and Women's Employment in U.S. Highway Constuction." *Feminist Economics*, Vol. 8, No. 2 (July), pp. 87-113.
- Reed, Merl E. (1991). *Seedtime for the Modern Civil Rights Movement: The President's Committee on Fair Employment Practice, 1941-1946* (Baton Rouge: Louisiana State University Press).
- Rosenbloom, David H. (1977). *Federal Equal Employment Opportunity. Politics and Public Personnel Administration* (New York: Praeger).
- Selden, Sally Coleman (1997). *The Promise of Representative Bureaucracy: Diversity and Responsivenss in a Government Agency* (Armonk, NY: M. E. Sharpe).
- Selden, Sally Coleman, Jeffery L. Brudney, and J. Edward Kellough (1998). "Bureaucracy as a Representative Institution: Toward a Reconciliation of Bureaucratic Government and Democratic Theory." *American Journal of Political Science*, Vol. 42, No. 3 (July), pp. 717-744.
- Selig, Joel L. (1987). "Affirmative Action in Employment: The Legacy of a Supreme Court Majority." *Indiana Law Journal*, Vol. 63, pp. 301-368.
- Smith V. University of Washington (2000). 233 F. 3d 1188.
- Spann, Jeri (1990). "Dealing Effectively with Sexual Harassment: Some Practical Lessons From one City's Experience." *Public Personnel Management*, Vol. 19, No. 1 (Spring), pp. 53-69.
- Stephanopulos, George, and Christopher Edley, Jr. (1995).
- Affirmative Action Review: Report to the President (Washington DC: U.S. Government Printing Office).
- Taylor, Brom Raymond (1991). *Affirmative Action at Work: Law, Politics, and Ethics* (Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press).
- United Steelworkers of America V. Weber (1979). 443 U.S. 193.
- Wards Cove Packing Company V. Atonio (1989). 490 U.S. 642.

United States V. Paradise (1987). 480 U.S. 149.

U.S. Equal Employment Opporuuunity Commission (1980). „Discrimination Because of Sex Under Title VII of the Civil Rights Act of 1964: Adoption of Final Interpretive Guidelins.“ Federal Register, Vol. 45 (November), pp. 74676-74677.

U.S. Merit Systems Protection Board (1995). Sexual Harassment in the Federal Workplace (Washington, DC: U.S. Government Printing Office).

Webster, George D. (1994). „EEOC’s Proposed Guidelines on Harassment.“ Association Management, Vol 6, No. 5 (May), pp. 142-143.

Wygant V. Jackson Board of Education (1986). 476 U.S. 267.

قراءات مقترحة Suggested Readings

Kellough, J. Deward (2006) Understanding Affirmative Action: Politics, Discrimination, and the Search for Justice (Washington D.C.: Georgetown University Press).

Levy, Anne (1996). Workplace Sexual Harassment (Paramus, NJ: Prentice-Hall).

Paludi, Michele A. (1998). Sexual Harassment, Work, & Education: A Resource Manual for Prevention, 2nd ed. (Albany: State University of New York Press).

Reese, Laura A. (1998). Implementing Sexual Harassment Policies: Challenges for the Public Sector (Thousand Oaks, CA: Sage).

الفصل العاشر

التجاوب للقوى العاملة الأمريكية المتغيرة

Responding To The Changing American Workforce

كما لاحظنا في الفصل الأول، فإن خصائص القوى العاملة المدنية (CLF) في الولايات المتحدة قد تغيرت كثيراً خلال الـ (٥٠) سنة الماضية، وأن وتيرة سرعة هذه التغييرات مستمرة في التصاعد. وإن سياسات وممارسات شئون الموظفين الحكومية في كثير من الحالات لم تكن متجاوبة مع حقائق هذه التغييرات السكانية. وإن أخصائي الموارد البشرية يتوقعون الآن أن يساعدوا المخدمين الحكوميين بتطبيق سياسات رئيسية في الموارد البشرية تتجاوب بفعالية مع هذه البيئة المتحركة (الديناميكية). ونركز هنا، على أنواع من التحديات التي على المخدمين الحكوميين مواجهتها خلال الحقبة الأولى من القرن الـ (٢١) في حين أن القوى العاملة الأمريكية مستمرة في تحولها.

العائلة الأمريكية المتغيرة The Changing American Family :

إن تغييراً ملموساً جداً حدث في القوى العاملة المدنية هو النمو السريع بوجود العاملات الإناث، فكثير منهن بأطفال صغار بالمنازل. وبحلول عام ٢٠٠٤م، فإن (٤٧٪) من النساء سيعملن (أو يسمين للعمل) وسيصبحن ضمن القوى العاملة بالولايات المتحدة. وإن هذه المشاركة في القوى العاملة تعني أن هناك (٦٨،٥) مليون امرأة بين العمر (١٦) وما فوق في القوى العاملة المدنية. وبالمقارنة، فإنه في العام ١٩٧١م كان العدد (٣١،٥) مليون. وإن مكتب الإحصاءات العمالي (BLS) يتوقع أن هذه الاتجاهات سوف تستمر مع تصاعد معدل مشاركة المرأة لتصل إلى أعلى حتى (٦٦،١) في المائة ومعدل مشاركة الذكور تنخفض لتصل إلى (٧٢،٩) في المائة بحلول العام ٢٠٠٥م (U.S. General Accounting Office, 1992, P. 23). وإضافة إلى الإسهام في تنامي التعدد في مكان العمل الأمريكي، فإن الحركة النسوية خروجاً من المنزل والأدوار التقليدية ودخولاً إلى مكان العمل في كثير من الأعمال وعلى مستويات مختلفة، تمثل مجموعة جديدة من التحديات للمخدم.

ويأتي في مقدمة هذه التحديات كيفية الاستجابة لمجموعة جديدة من القضايا ذات العلاقة بالأسرة، وذلك بطرق تقابل احتياجات الطرفين الموظفين والمخدمين. مثلاً، إن القوى العاملة المدنية (CLF) تلقت زيادة كبيرة في عدد الأمهات العاملات خلال الـ (٣٠) سنة الماضية. وإن أقل من (٢٠٪) من النساء المتزوجات ولهن أطفال أعمارهم أقل من ست سنوات عملن في عام ١٩٦٠م، وبحلول عام ٢٠٠٤م، فإن (٦٢٪) دخلن سوق العمل. وكان (٤٦٪) في العام ٢٠٠٤م من جميع العمال لديهم أطفال بالمنزل تقل أعمارهم عن (١٨) عاماً. وإن كلا الوالدين في كثير من العائلات عمال

يعملون لدوام كامل. وإن (٢٥٪) من العمال بعائلات في الولايات المتحدة، والد أو والدة أعزب. هذا وإن سياسات شئون الموظفين الخاصة بالمخدمين الحكوميين فيما يتعلق بالمزايا، ساعات العمل وظروفه، وفرص تطوير المستقبل الوظيفي، جميعها كانت بطيئة جداً في التجاوب مع هذا التغيير المهم في مكان العمل.

وإن المخدمين الحكوميين وغير الساعين للربح والمخدمين بالقطاع الخاص اضطروا بحكم الضرورة لتطوير سياسات وممارسات في الموارد البشرية تتجاوب مع حاجات وتطلعات قوة عاملة لا يتحكم فيها رجال بزوجات يقبعن في المنزل يرعين الأطفال. وإن العائلة التقليدية، وإلى حد ما العائلة الأسطورية عائلة أوزي وهاريات (Ozzie and Harriet) لعام ١٩٥٠م، والتي يعمل فيها الرجل وتحبس المرأة في المنزل لتربية الأطفال، هذه العائلة تمثل اليوم قطاعاً بسيطاً في المجتمع الأمريكي (Bureau of National Affairs, 1989, U.S. Bureau of The Census, 1992). وعموماً، فإن مجموع الزوجين الاثنين في الأمة، يصل إلى قرابة النصف، وكل من الزوج والزوجة يعمل (Bureau of Labor Statistics, 2004). وإن كثيراً من المخدمين الحكوميين، على كل حال، لا تزال لديهم سياسات شئون الموظفين التي تفترض أن القوى العاملة لأوائل القرن الواحد والعشرين لا تزال متجانسة أي من جنس واحد، وأن العائلة التقليدية هي الأكثر انتشاراً، وأن الممارسات والقيم التنظيمية على أساس النماذج الصناعية تمثل الطريقة الوحيدة لتصميم علاقات بين المخدمين والموظفين.

هذا وقد حدثت زيادة مثيرة في نسبة النساء المهنيات ممن حظين بالتعليم العالي وذلك في القوى العاملة المدنية. وكان في العام ١٩٧١م (١١٪) من النساء فقط لديهن أربع سنوات وأكثر في التعليم الجامعي مقارنة بـ (٢٧٪) من الرجال. وبلغت هذه النسب في العام ٢٠٠٤م إلى (٢٢٪) للمجموعتين - رجالاً ونساءً - من الذين أكملوا أربع سنوات وأكثر في التعليم الجامعي. واليوم، فإن قرابة (٦٠٪) من طلبة الجامعات هن من النساء، وكثير منهن خريجات من برامج في العلوم والمهن. ويمكن القول بشكل تقريبي إن نسباً متكافئة من المتعلمين والمتعلمات من الجامعات يلتحقون اليوم بأعمال إدارية ومهنية. وإن جميع هذه التيارات تستمر لتشير إلى الحاجة إلى إستراتيجيات في الموارد البشرية مما يقر بارتفاع التطلعات في المستقبل الوظيفي وفي المؤهلات للأعداد المتنامية بثبات للنساء في القوى العاملة المدنية (CLF).

وإن كثيراً من النساء العاملات هن المصدر الوحيد لدخل العائلة والعناية بها. وعلى حد قول لجنة العائلة والإجازة الطبية (Commission on Family and Medical Leave)،

وإن (٢٣٪) تقريباً من جميع العاملين الذين لديهم عائلات ليس لهم زوج أو زوجة في الأسرة للمشاركة في الحصول على الأجر أو مسؤوليات الرعاية، وتبلغ نسبة النساء الآن قرابة (٨٠٪) من هذه المجموعة (Commission on Family & Medical Leave, 1991, P. 5).

وليس الأطفال هم الاهتمام الوحيد لأن نسبة عالية تصل إلى (١٥٪) من البالغين العاملين يقدمون مساعدات لقريب كبير السن، وأن (٥٪) إلى (١٠٪) آخرين يساعدون شخصاً ما ممن يقل عمره عن ٦٥ سنة أو لديه إعاقة (P. 10). وكشفت دراسة أخرى أجريت في العام ١٩٩٧م أن أكثر من (٤٠٪) من القوى العاملة بالولايات المتحدة متوقع منهم توفير رعاية لكبار السن بحلول عام ٢٠٠٥م (Bond, Galinsky & Swanberg, 1998, P. 151).

إنه خلال الـ ٢٥ سنة الماضية فقط أو ما يقارب ذلك، وجهت عناية جادة للمسائل الخاصة «بالتوفيق» بين سياسات شئون الموظفين الحكومية مثل تلك التي تحكم المزايا وساعات العمل، والاحتياجات لمجموعات معينة من القوى العاملة المعاصرة. وأصبح مفهوماً اليوم بشكل أفضل أن أعداداً متزايدة من الموظفين الحكوميين يواجهون التحدي في محاولة إدارة مسؤوليات شئون الموظفين، مثل العناية بالطفل، والعناية بكبار السن، من المكتب أو موقع العمل (U.S. General Accounting Office, 1992b, P. 11). وإنه بعبارة أخرى، من الصعوبة المتزايدة لكثير من العاملين أن يحفظوا الأمور العائلية بمعزل عن حياتهم العملية. مثلاً: «إنه على صعيد القوى العاملة الأمريكية، فإن احتياجات الوالدين والأطفال مسألة حيوية. وبسبب الضرورة المشتركة والرغبة في الحفاظ على مستقبلهم الوظيفي والاكتفاء الذاتي، فإن ستة من كل عشرة أمهات أمريكيات يرجعن إلى العمل خلال عام من ولادتهن للأطفال، مقارنة بما كان يحدث قبل عقدين، حيث كانت النسبة أقل من (٤٠٪)» (Kiger, 2004, P. 54). وإن هذه الأنواع من القضايا من منظور المخدمين لها تداعيات تنظيمية مهمة وكذلك اجتماعية واقتصادية. وإن عمال اليوم أكثر احتمالاً في الطلب وتحقيق التوازن بين مسؤوليات في الوظيفة أو خارجها، وتتبنى الأبحاث المتوافرة أن الاستجابة لهذه الهموم يمكن أن يكون عاملاً مهماً في الاستقطاب والتوظيف، والبقاء في الخدمة والإنتاجية (Friedman, 1991, Seyler, Monroe & Garand, 1995)، وإن عدم مقدرة الممارسات التقليدية للتعامل بنجاح مع التحديات التي أفرزتها العائلة الجديدة شددت الانتباه للبحث عن مراحل جديدة. وتوجد في الواقع بعض الإشارات إلى أن المخدمين الحكوميين بدؤوا في الاستجابة، ولو أنها بطيئة في بعض الجوانب، وقد ارتفعت نسبة موظفي الولايات والمحليات الذين يستحقون تلقي مزايا الإعانة لرعاية

الطفل من مخدمهم في الفترة من ١٩٨٥م وحتى ١٩٩٨م، ارتفعت النسبة من (٢٪) إلى (٢٣٪) (Bureau of Labor Statistcs)، وقد تشمل الإعانات ما يلي:

- حسابات توفير مرنة.
- خدمات مرجعية منزلية داخلية أو يتم التعاقد حولها.
- تخفيضات ومعاش لدعم رعاية أطفال الموظف في مراكز خارجية.
- مراكز مدعمة لرعاية الطفل داخل الوكالة.
- توفير رعاية مساندة في حالات الطوارئ من قبل الوكالة.
- رعاية بعد الدراسة المدرسية للأطفال الكبار (Kiger, 2004).

وإن قرابة (١٤٪) من جميع عمال الولايات المتحدة كان بإمكانهم في العام ٢٠٠٠م الدخول المباشر لمورد رعاية الطفل والخدمات المرجعية أو خدمات الإحالة، وتبلغ نسبة عمال الولايات والمحليات الذين يمكنهم الدخول للمورد (١١٪) (U.S. Department of Labor, 2000b). إن القيم الاجتماعية والاتجاهات السكانية تتجاوز تحكم المخدمين الحكوميين، لكن سياسات شئون الموظفين التي تعكس وتتكيف مع الحقائق الجديدة وتستغل الفرص الجديدة هي بالتأكيد ممكنة، ويمكن وجود أمثلة لذلك في كثير من الإدارات. وتشمل تلك ما يلي: (١) مداخل خلاقة لمحتوى وإدارة خطط المزايا، (٢) ترتيبات عمل مرنة، (٣) إجازة عائلية، (٤) برامج لرعاية الطفل والكبار.

خطط مزايا الموظفين الأكثر مرونة ووعياً بالتكلفة :And Cost Consious Employee Benefit Plans

وبحسب قول أحد الكتاب إن النقطة الجوهرية للموارد البشرية الحل - والتحدي هي إدراك أنه متى جاء الأمر إلى المزايا، فإن الحجم الواحد لا يناسب كل شخص.. لذلك فإن على الشركات أن تضع... برامج وسياسات يمكن أن يشارك فيها جميع الموظفين، سواء كانوا متزوجين أو أفراداً غير متزوجين أو والدين أو غير ذلك (Hammers, 2003, P. 80). وإن التكلفة الملائمة لمزايا الموظفين للمخدمين الحكوميين تتراوح بين (٢٠٪) إلى (٤٠٪) من مجموع حزمة التعويض، «وإنه من الضروري معاملة المزايا بذات اعتبارات إستراتيجية الراتب التي تخضع لها قرارات الأجر والراتب» (Daley, 1998, PP. 5-6, U.S. Chamber of Commerce, 2004). وفي أحد الأوقات، كانت المزايا التي يستلمها الموظفون الحكوميون ضمن خطط وضعها المخدمون

بحجم واحد يناسب الجميع. وكانت مكونات تلك الخطط بوجه عام من المتوقع أنها تشمل وقت الراحة بأجر لأغراض معينة: التأمين الصحي وعلى الحياة، وخطة تقاعد أو معاش. وعلى كل حال، فإن التركيز المعاصر هو تطوير تركيبة مرنة من المزايا التي تساعد الموظفين الحكوميين من اجتذاب الموارد البشرية التي تحتاجها، والمحافظة عليها:

«إن حزمة المزايا الخلاقة تشمل البرامج التقليدية في التأمين (الصحي، والأسنان، والحياة، والإبصار، والإعاقة) ومبادرات أخرى مماثلة مثل العمل المرن، خيارات الإجازة العائلية، برامج المكافآت (البونص) خيارات السندات، معدات مكتبية ومساعدة، الدخول الشخصي لتكنولوجيا الشركة، تعليم عام وبرامج تدريبية، وبرامج مساعدة الموظفين، ورعاية الطفل، وخدمات الطعام، والنقل، والترفيه والمزايا المنزلية المشتركة (Fredericksen & Soden, 1998, P. 25).»

وقد أوضح مسح مكتب الإحصاءات العمالية (BLS) في العام ١٩٩٨م، حول معدلات الاشتراك في المزايا للموظفين الحكوميين في الولايات والمحليات، كشف النمط الموضح في الجدول (١-١٠) هذا، وإن المزايا غالباً أقل بوجه عام في القطاع الخاص الذي هو أقل سخاءً، وإن نسب المشاركة أيضاً أقل. مثلاً، يستحق (٧٠٪) من العمال في القطاع الخاص بالولايات المتحدة، نوعاً من تأمين الرعاية الطبية، لكن معدل نسبة المشاركة (٥٣٪). وإن قرابة (٥٩٪) يستحقون لمزايا التقاعد، لكن معدل المشاركة يقارب (٥٠٪). وهناك أيضاً فرق مثير بين القطاعين بالنسبة لأنواع نظم التقاعد. فإن (٢٠٪) فقط من عمال القطاع الخاص يشتركون في خطط مزايا محددة، في حين أن (٤٢٪) من خطط إسهام محددة (U.S. Department of Labor, 2004).

وإن الارتفاع المتسارع في التكلفة وفي التغيير في احتياجات الموظفين اتحدا لبناء مصلحة قوية للمخدم فيما يعرف بـ (خطط مزية الكفيريya): إذ لدى الموظفين خيارات فيما يختص بالرعاية الصحية وخطط التقاعد، وأيضاً تركيبة من مزايا اختيارات أخرى مثل التأمين ضد الإعاقة والحياة، حسابات صرف مرنة، ورعاية الطفل (Moulder & Hall, 1995, Streib, 1996) وبعبارة عامة، فإن تركيبة الحاجة لمعالجة سرعة ارتفاع تكلفة المزايا، ولكي تكون أكثر استجابة لحاجات الموظف، قد دفع الموظفين الحكوميين للنظر، وفي حالات كثيرة تطبيق حزم خلاقة وأكثر مرونة للمزايا (Panepento, 2004, Preston, 2005, Workforce Management, 2003). وإن الارتفاع الحاد في تكلفة الرعاية الصحية للموظفين قد أثارت الاستخدام المتزايد لمنظمات العناية الصحية (HMOS)، والمنظمات الموردة ذات الأفضلية (PPOS)، وكلا

النوعين من المنظمات مصصم لاحتواء وتخفيض التكاليف في نهاية الأمر، وبذلك ترتفع القابلية المالية للمنظمة (Perry & Cayer, 1997, P10) وظهر تيار قوي يبتعد عن الاعتماد على نظام الرسوم والخدمات التقليدي أو خطط الوقاية أو التأمين لصالح منظمات العناية الصحية والمنظمات الموردة ذات الأفضلية. وتتوافر لكثير من العمال أيضاً نقاط الخدمة (Point of Service)، وبحلول عام ١٩٩٨م، قامت (٣٩٪) من الحكومات المحلية بتوفير العناية الصحية لعمالها، و(٢٥٪) كانت لديهم خطط تطبق في المنظمات الموردة ذات الأفضلية. وفي العام ١٩٩٠م فإن (٦١٪) من المحليات كانت تعتمد بالكامل على خطط التأمين أو الوقاية. وهبط هذا الرقم بحلول عام ١٩٩٨م إلى (٢٥٪) (U.S. Department of Labor, 2000a). وبالنسبة لجميع العمال في كلا القطاعين العام والخاص فإن نسبة من لهم الخيار لخطة تأمين هبطت إلى (١٤٪) عام ٢٠٠٣م، في حين أن (٧٧٪) كان لديهم خيارات الانضمام إلى المنظمات الموردة ذات الأفضلية، و(٤٧٪) كان لديهم الخيار في الانضمام لمنظمات العناية الصحية (Workforce Management, 2003).

وفيما يختص بمزايا التقاعد، وكما توضح البيانات في الجدول (١٠-١) كانت هناك حركة في القطاع العام تجاه خطط للإسهام محددة تعتبر بدائل لخطط مزايا محددة كانت قائمة منذ زمن. وتتضمن خطط الإسهام المحددة ترتيب المدخرات التي بموجبها يتم تأجيل الضرائب لإسهامات الموظفين لكي تتسجم مع بعض النسب التي يدفعها المخدم. هذا وإن (٢٠٪) من جميع الموظفين يستحقون خطط مزايا محددة في حين أن (٤٠٪) يستحقون خططاً محددة للإسهام. وإن المخدمين بالقطاع الخاص الذين لديهم تنظيم نقابي كبير وكثيف من المحتمل جداً أن يقدموا خيار مزية محددة (Workforce Management, 2003).

الجدول (١٠-١)

معدلات مشاركة موظفين الولايات والمحليات في المزايا في عام ١٩٩٨م

وقت الراحة مدفوع الأجر	معدل المشاركة %
العطلات	٧٣
الإجازات	٦٧
إجازة شخصية	٣٨
إجازة دفن ميت	٦٥

٩٥	إجازة مهمة قضائية
٧٦	إجازة عسكرية
٤	إجازة عائلة *
٩٦	إجازة مرضية
	التأمين
٣٤	إعاقاة لأجل طويل
٨٦	الرعاية الطبية
٨٩	رعاية الأسنان
	التقاعد
٩٨	الجميع
٩٠	مزية محددة
١٤	مساهمة محددة
* تمنح إجازة العائلة لأي سبب وهي نادرة في كلا القطاعين العام والخاص. وقد كان متوسط مزية قانون الإجازة الطبية للعائلة (FMLA) لعمال الولايات والمحليات قرابة (١١٨) أسبوعاً، وهذه إجازة غير مدفوعة الأجر.	

برامج العمل المرنة Flexible Work Programs

كان لمعظم نظم شئون الموظفين، وإلى عهد قريب، جداول عمل قياسية وتصاميم وظائف لجميع الموظفين. ولم يكن هناك جهد ليتوافق ذلك مع احتياجات العمال الشخصية وذات العلاقة بالعائلة. وإن كل شخص في نوع الجدول (٩-٥) وخمسة أيام في الأسبوع (دوام العمل من ٩ صباحاً إلى ٥ مساءً). ولقد أدرك المخدمون بالقطاع العام وكذلك بالقطاع الخاص على كل حال خلال الـ (٢٠) سنة الماضية، أن برامج العمل المرنة قد تعين مقدرتهم في الاستقطاب للتوظيف، والاحتفاظ في الخدمة، وتحفيز قوة عاملة ذات نوعية عالية (Mc Curdy, Newman & Lovrich, 2002)، وأن تلك البرامج صممت لإيجاد تناسق أفضل بين المتطلبات التنظيمية واحتياجات وأفضليات الموظفين (Hoyman & Duer, 2004)، وأمثلة محددة لذلك تشمل العمل لجزء من الدوام والمشاركة في الوظيفة والجداول البديلة والاتصال عن بعد.

وتعتبر هذه الإجراءات وغيرها من ذات المرونة جاذبة جداً للموظفين المحتمل استقطابهم، وأولئك الذين على رأس العمل (Roberts, 2003, PP. 241-242). وقد كشفت دراسة عام ١٩٩٨م عن الوكالات الفيدرالية والمؤسسات الخاصة أن الجدولة المرنة ذات قيمة عالية في نظر (٤٠٪) تقريباً من موظفي الحكومة (Fredericksen & Soden, 1998, P. 23). وإن بعضاً من المخدمين الحكوميين، بما في ذلك الحكومة الفيدرالية، صمموا أنواعاً من برامج العمل المرنة، لكن الكثير من الولايات والمحليات لم يطبقوا مزايا العائلة - الصديقة أو الودودة مثل رعاية الطفل، وسياسات مكان العمل المرن، والاستبدال المعان (Roberts, 2003, P. 242). وتعتبر جداول العمل المرنة والبديلة من المجالات التي حدث فيها توسع كبير. وفي العام ٢٠٠٤م، كان هناك أكثر من (٢٧) مليون عامل على الأجر والراتب للدوام الكامل بالولايات المتحدة، لديهم جداول عمل مرنة. وتبلغ نسبة عدد هؤلاء العمال قرابة (٢٧,٥٪) من القوى العاملة الأمريكية. وكان (١٥٪) فقط في العام ١٩٨٧م هم من لديهم جداول عمل مرنة. وفي العام ٢٠٠١م، كان أكثر من (٢٤٪) من الموظفين الفيدراليين يعملون بنظام الجداول المرنة، في حين أن (٢٠٪) في الولايات و(١٤٪) في عمال المحليات هم الذين يتمتعون بهذه المزية. وبحسب مكتب إحصاءات العمل، فإن النسبة المتدنية نسبياً للعمال المحليين تعود إلى الجداول غير المرنة لمدرسي المدارس الحكومية والموظفين (Bureau of Labor Statistics, 2005).

وتوجد الآن جداول عمل بديلة على جميع المستويات بالحكومة، وكذلك على صعيد القطاع الخاص. وإن النماذج المختلفة لجداول العمل البديلة هي تعديلات للنظام التقليدي من الساعة التاسعة صباحاً إلى الساعة الخامسة مساءً، ولخمس أيام في الأسبوع للجدول. ويوجد نموذجان أساسيان يطبقان بشكل موسع. أحد النموذجين يطلق عليه الدوام المرن في الحكومة الفيدرالية، ويقسم يوم العمل إلى نوعين في الوقت: الوقت الأساسي والوقت المرن. ويجب على العامل بموجب الوقت المرن أن يكون على وظيفته خلال الوقت الأساسي، إلا أن الدوام المرن يسمح لتغييرات في أوقات البداية والنهاية. والنموذج الثاني هو العمل المكثف، ويحتوي على (٨٠) ساعة كل أسبوعين باعتبار ذلك متطلب عمل أساسياً، على أن يجدول لمدة تقل عن (١٠) أيام عمل. ويوفر العمل المكثف عدة خيارات للعمال الذين يريدون ليكونوا أحراراً من العمل ليوم أو يومين للاستخدام الشخصي والعائلي.

وإن معظم التقييمات للوقت المرن تقوم على أساس دراسات القطاع الخاص، لكن هذه النتائج (للدراستات) من المحتمل جداً أن تطبق على المخدمين الحكوميين وغير الربحيين. وتشير تلك الدراستات إلى أن الجدولة المرنة لها آثار إيجابية على الإنتاجية، والروح المعنوية، والغياب، واستخدام خارج الدوام (Ezra & Deckman 1996, P. 175).

وقد أبانت دراسة حول الموظفين الفيدراليين ما يلي:

- الآباء والأمهات الذين يستخدمون الوقت المرن كانوا أكثر احتمالاً للرضا مع رعاية أطفالهم.

- الآباء والأمهات الذين يستخدمون جداول الوقت المرن كانوا أكثر احتمالاً للرضا عن التوازن بين عملهم وأسرته مقارنة بالآباء والأمهات الذين لا يعملون بجداول الوقت المرن (Ezar & Dekman, 1996, P. 177).

وإن خبرة الحكومة بوصفها واطعة للتيار في استخدام جداول العمل البديلة يمكن أن توفر إرشادات مفيدة للولايات والمحليات. وقد تأسست الجداول الأولى للعمل بالوقت المرن من قبل مكتب شئون الهنود وإدارة الأمن الاجتماعي Bureau of Indian Affairs & Social Security Administration (SSA) خلال السنوات الأولى لعام ١٩٧٠م. وبدأت الوكالة تجربتها مع جداول العمل البديلة في محاولة لمعالجة التلكؤ، وضياح الإنتاجية، والروح المعنوية المتدنية، كما أنه في حالة إدارة الأمن الاجتماعي، وفي حالة «كمية الإجازة المفرطة بدون راتب»، فقد كانت النتائج إيجابية. وعلى كل، لم تكن جداول العمل البديلة قانونية بالمعنى الفني حتى عام ١٩٧٩م حين أصبح قانون الوقت المرن وجداول وقت العمل المضغوط نافذين للموظفين الفيدراليين.

وقد أدى هذا التشريع إلى استخدام برنامج تجريبي لمدة ثلاث سنوات بغرض تقييم آثار جداول العمل البديلة، وقد قاد مكتب إدارة شئون الموظفين (OPM) مسئولية وضع، وإدارة وتقييم البرنامج. وطلب الكونجرس من مكتب إدارة شئون الموظفين (OPM) تقييم برنامج جداول العمل البديلة في ستة محاور: (١) كفاءة عمليات الحكومة، (٢) الأثر في انتقال الجمهور والمرور، (٣) استهلاك الطاقة، (٤) الخدمة للجمهور، (٥) الفرص للخدمة للوقت الكامل والوقت الجزئي، (٦) تجاوب الأفراد والعائلات. وإن النتائج الإيجابية بدرجة عالية أدت إلى الموافقة على قانون الوقت المرن وجداول وقت العمل المضغوط لعام ١٩٨٢م، والذي ثبت بموجبه جداول العمل البديلة (AWS)

باعتبارها برنامجاً سارياً ومفروضاً كشرط لمدة ثلاث سنوات. ونتيجة لذلك، فإن تقييماً قوياً من مكتب إدارة شئون الموظفين (OPM) ومكتب المحاسبة العامة (GAO) (الآن مكتب المحاسبة الحكومية (GAO))، ووضع الكونجرس وآخرون الأساس لتمرير القانون العام (٩٩-١٩٦)، الذي جعل جداول العمل البديلة في العام ١٩٨٥م برنامجاً مستديماً (U.S. General Accounting Office, 1985).

أماكن العمل المرنة Flexible Work Places

يعني مصطلح «مكان العمل المرن» ومصطلح «الوقت المرن» يعنيان عدة نماذج من الخدمة مدفوعة الأجر والعلاقات بين المخدم والشخص المستخدم؛ إذ بموجب هذين المصطلحين يتحول موقع العمل بعيداً عن المكتب الرئيسي التقليدي. ويتضمن ذلك العمل الذي يؤدي بالمنزل أو مكاتب الفضائيات والاتصالات البعيدة أو العمل الهاتفي؛ إذ تستخدم نظم اتصالات وحاسب آلي متقدمة جداً لأداء مهام العمل من مواقع بعيدة.

وإن الفكرة من جعل منزل الموظف موقع العمل الرئيسي ليست بالجديدة بالنسبة للقطاع الخاص. فقد فوض المراقب العام للحسابات للولايات المتحدة (Comptroller General) في العام ١٩٥٧م، الوكالات الفيدرالية لتدفع للموظفين نظير العمل الذي يقومون به في المنزل إذا كانت الوكالة على مقدرة للتثبت وتقييم الأداء، وأن العمل المطلوب يمكن أدائه بالمنزل، وأنه من منطلق ومنظور الوكالة يمكن استخدام المنزل موقع عمل. وإن مثل هذه الترتيبات استخدمت بطريقة غير رسمية لمعالجة مواقف، إلا أنه لم تكن توجد محاولة لمكان عمل مرن فيدرالي حتى ١٩٩٠م، حين تم الشروع في برنامج استطلاعي يغطي (٥٠٠) موظف فيدرالي في (١٣) وكالة. وقد نتج عن البرنامج نتائج مشجعة، وذكر مكتب المحاسبة العامة (GAO) في العام ١٩٩٢م أنه كانت هناك «بعض المؤشرات المبكرة أن مبادرة «المكتب الفيدرالي المرن» يمكن أن تؤدي إلى تحسين الإنتاجية وتخفيض التكلفة». كما أن مكتب إدارة شئون الموظفين (OPM) أفاد أن اجتماعات جماعات التركيز الشهرية للمشاركين، أشارت إلى نتائج مرغوب فيها، وأن (٩٠٪) من الموظفين، و(٧٠٪) من المشرفين قالوا إنهم يعتبرون أن المكان المرن نظام عمل مرغوب فيه (U.S. Office of Personnel Management, 1991). وبحلول عام ١٩٩٧م، حين قام مكتب المحاسبة العامة بالتحري في سياسات وآراء الوكالة حول «المكان المرن»، وأن التحريات أفادت أنها لاحظت نمواً عاماً كبيراً في

البرنامج، من نحو (٤٠٠٠) إلى (٩٠٠٠) مشارك (U.S. General Accounting Office, 1997). وبشكل عام فإن مكتب المحاسبة العامة وجد أن الوكالات الفيدرالية رأت كثيراً من الفوائد في «المكان المرن» بما في ذلك الإنتاجية المتزايدة والرضا الوظيفي، وقلة الحاجة لمساحات العمل، وآثاراً بيئية أقل (P. 12). وإن بعضاً من الأسباب في عدم استخدام الاتصالات عن بعد تضمنت الانعزالية وعدم وجود مساحة مكانية للعمل كافية بالمنزل، وانعدام ضبط الذات. وتشعر الوكالات أن المشاركين الأفضل في «الوقت المرن» منضبطون ومبادرون وحاجتهم للإشراف عليهم قليلة (P. 13). وهذا يعني في الواقع، أن معظم العاملين في الاتصالات البعيدة هم مهنيون، وإن المصدر الوحيد للمعارضة على الاتصالات عن بعد على مستوى الوكالة هو معارضة الإدارة، سوباً مع معوقات أخرى مثل قيود الميزانية، وطبيعة العمل الذي يتم، والحاجة لحماية البيانات الحساسة. وبحلول عام ١٩٩٨م، كان مكتب إدارة شؤون الموظفين للولايات المتحدة (U.S. Office of Personnel Management, 1998)، مستعداً لإصدار المبادئ العامة للاتصالات عن بعد لاستخدام الوكالة التي تتضمن المطالب التالية:

- أن أي اتصالات عن بعد تؤدي إلى تحسين نوعية الحياة في العمل والأداء الوظيفي والإنتاجية. وذلك بالتقليل من تراحم المكاتب وتوفير بيئة خالية من عوامل لفت الانتباه، للقراءة والتفكير والكتابة.
 - تزيد من إمكانية دخول العملاء (المراجعين) للخدمات الحكومية عن طريق إنشاء مواقع أكثر في أماكن وجودهم.
 - أن الاتصالات عن بعد تعزز من مقدرة الوكالة لاستقطاب وترويج التنوع، وذلك بتوسيع مجمع رصيد الاستقطاب الجغرافي.
 - توسيع فرص الاستخدام لأولئك المصابين بإعاقات ومشكلات صحية ممن هم قادرين على العمل في المنزل.
 - تفادي ازدحام المرور، والتقليل من استهلاك الطاقة، وتلوث الجو إذا كان عدد العاملين كبيراً في الاتصالات عن بعد.
- ولهذه الأسباب، فإن الاتصالات عن بعد وترتيبات أخرى حول المكان المرن مثل مراكز الاتصالات، يمكن أن تصبح أكثر شعبية مع المخدمين الحكوميين على كل مستويات الحكومة.

نشرة Bulletin:

مراكز الاتصالات الفيدرالية:

لقد تم اختيار مواقع الاتصالات على أساس ملاحظة GSA أن (١٨,٠٠٠) موظف فيدرالي يعملون في الاتصالات على بعد (٧٥) ميلاً في طرق مزدحمة في واشنطن DC، والمناطق الحضرية في فصل الربيع لعام ١٩٩٢م حين بدأ GSA يعمل بالشراكة مع حكومات الولاية والمحلية في منطقة واشنطن، وأنه بحلول ديسمبر ١٩٩٤م، كان لمنطقة واشنطن أربعة مراكز اتصالات: واحد في هاجرز تاون (Hagerstown) في ولاية ميريلند (Maryland)، وفي مقاطعة تشارلس (Charles County)، وفي ميريلند (Maryland)، وفي ونشستر (Winchester) فرجينيا (Virginia) وفريدريكسبيرج، فرجينيا (Frederickburg Virginia)، ولدى هذه المراكز في الاتصالات مجموع (٨٠) محطة عمل. و(١٤٢) مشاركاً ومعدل استخدام (٥٥٪)، وإن عشرين منظمة في (١٠) فروع مصالح تنفيذية ووكالات يستخدمون (٤) مواقع حتى (٤٣٥) موظفاً فيدرالياً في العام ٢٠٠٢م.

المصدر:

U.S. General Accounting Office, 1997, Federal Work Force Agencies Policies and Views on Flexi Place in The Federal Government (Washington, D. C.; Gao/Ggd-97-116) P. 24.

العمل لجزء من الوقت Part-Time Work:

تجواب هذه البرامج مع أوضاع الموظفين الذين يريدون (أو يجب) أن يقضوا وقتاً أطول مع عائلاتهم مقارنة بالـ (٤٠) ساعة المسموح بها أسبوعياً، ويفسر مكتب الإحصاءات العمالية (BSL) خدمة الجزء من الوقت «أنها العمل لأقل من ٣٥ ساعة في الأسبوع».

وقد صدر «قانون لجزء من الوقت للموظفين الفيدراليين» ممن هم بالخدمة المستديمة في العام ١٩٧٨م، وذلك في محاولة لتوسيع فرص العمل لجزء من الوقت في الخدمة الفيدرالية. وبحسب القانون، فإن عدداً كبيراً من الأفراد في مجتمعنا يمثلون إمكانات إنتاجية هائلة تضيع هدرأ لعدم استخدامها بسبب عدم مقدرتهم استيفاء متطلبات معيار «العمل لأسبوع». وقد قرر الكونجرس أن جعل العمل لجزء من الوقت متوافراً على أن يحقق عدة فوائد بما في ذلك ما يلي:

- مساعدة العمال الكبار السن للانتقال إلى مرحلة التقاعد .
- فتح فرص العمل للأشخاص ذوي الإعاقات وآخرين ممن بحاجة إلى أسبوع عمل أقصر .
- تمكين الوالدين من مقابلة المسئوليات العائلية بيسر إذا كان كلا الوالدين لديه عمل .
- التقليل من ترك الخدمة ذات التكلفة العالية والغياب الذي تسببه المطالب على بعض وقت العمال مما يجعل الأمر صعباً لهم للعمل لـ ٤٠ ساعة كاملة في الأسبوع .
- توسيع تجمع الاستقطاب للوكالات بزيادة عدد الأشخاص المؤهلين الذين بخلاف ذلك لا يمكن استقطابهم للخدمة الحكومية (Public Law 95-237).

ولقد قام الكونجرس في العام ١٩٧٨م بتصحيح ما كان يراه ضعفاً خطيراً في مدخل الحكومة الفيدرالية للخدمة لجزء من الوقت. وحث الوكالات الفيدرالية «لعمل جهد كبير بنية جادة لوضع أهداف تمثل تقدماً له معنى والتحرك نحو تلك الأهداف». وانتهى مكتب المحاسبة العمومية في العام ١٩٨٦م، على كل حال بتقرير أنه لم يحدث تقدم ملموس. وأن مجلس حماية نظم الجدارة (MSPB) لاحظ أن وكالات قليلة مثل مصلحة شئون قدماء المحاربين ومكتب إدارة شئون الموظفين وضعوا برامج رسمية، إلا أن معظم وظائف العمل لجزء من الوقت في الخدمة المدنية الفيدرالية أحدثت احتمال الاستجابة لطلبات من موظفين يعملون الوقت بكامله أكثر من كونه جزءاً من برنامج مخطط أو سياسة مرسومة (U.S. Merit Systems Protection Board, 1991, PP. 40-42). ولاحظ مجلس حماية نظم الجدارة أن فرص توسيع عدد الوظائف لجزء من الوقت كان معمولاً به حقاً على صعيد الخدمة الفيدرالية، وأنه ليس هناك ما يمنع الوكالات الفيدرالية من توظيف عدد من موظفي جزء من الوقت لشغل وظائف كانت من قبل تشغل لوقت العمل الكامل، وانتهى المجلس بقوله إن انعدام التقدم كان نتيجة «الجمود البيروقراطي» وأنه منذ ذلك الوقت، على كل حال، حدث بالفعل بعض التقدم، وبحلول عام ٢٠٠٢م كان هناك أكثر من (١٦٠,٠٠٠) يعملون جزءاً من الوقت وموظفين فيدراليين لعمل متقطع، يمثلون (٦٪) من القوة المدنية العاملة (U.S. Office of Personnel Management, 2004).

وتعتبر الشراكة في الوظيفة شكلاً من العمل لجزء من الوقت حيث يشارك موظفان اثنان أو أكثر في مسئوليات إحدى الوظائف للوقت الكامل، وذلك بتقسيم أيام العمل أو الأسبوع، وفضلاً عن الشراكة في الوظيفة على أساس الوقت، فإن العمال يمكنهم أيضاً تقسيم مهام الوظيفة اعتماداً على مهاراتهم وخبراتهم المتخصصة، ويقسم تماماً راتب الوظيفة ومزاياها بين المشاركين في الوظيفة. وإن الشراكة في الوظيفة نمط أكثر تعقيداً في مجال العمل لبعض الوقت بسبب أنه يتضمن استخدام شخصين أو أكثر لشغل وظيفة

لوقت العمل الكامل، لذلك «يجب أن يكون هناك على الأقل موظفان اثنان في الوكالة نفسها وموقع العمل وهما شخصياً ومهنيًا ذوا كفاءة ومقدرة، ولديهما أيضاً الإرادة في المشاركة في الوظيفة» (U.S. Merit Systems Protection Board, 1991, P. 43)، ولهذه الأسباب فإن الشراكة في الوظيفة ليس إجراء واسع الاستخدام في الحكومة الفيدرالية وغيرها.

سياسات الإجازة العائلية Family Leave Policies

إن الجدل السياسي، على المستوى القومي، حول الحقوق لإجازة العائلة للعمال الأمريكيين كان مكثفًا. وأنه في مناسبتين أصدر الكونجرس تشريعاً طالب القطاع الخاص بـ (٥٠) موظفاً أو أكثر لمنحهم (١٠) أسابيع عمل إجازة بدون راتب، وذلك خلال فترة (٢٤) شهراً لمناسبة المواليد، والتبني، وأمراض العائلة. ويسمح التشريع أيضاً للموظفين الحكوميين بـ (١٨) أسبوعاً إجازة بدون راتب لذات الأسباب الواردة بالنسبة للقطاع الخاص. وقد نقض كلا التشريعيين الرئيس جورج بوش (President George W. Bush)، بحجة أن هذا سوف يهدم الإنتاجية، وأنه تدخل من الحكومة ليس له ما يبرره في التشغيل العادي لسوق العمل. وشرحت المقدمة للقانون الذي تم نقضه بعنوان قانون العائلة والإجازة الطبية لعام ١٩٨٩م، شرح المضمون أو المنطق الذي يقوم عليه نقض القانون:

«إن الموارد البشرية (٧٧٠) تواجه تغييراً كبيراً في تركيبة القوى العاملة التي لها آثار مثيرة على العائلات، وإن ستين في المائة من الأمهات حالياً من ضمن القوى العاملة، وهي ثلاثة أضعاف ما كانت عليه قبل ستين عاماً. وإن معظم العائلات جميع أعضائها البالغين يعملون. إن دور العائلة باعتبارها مربياً رئيسياً ومانحاً للرعاية قد تأثر بشكل رئيسي بسبب حقائق اقتصادية جديدة. إن العائلات تكافح من أجل إيجاد الطريق للقيام بالدور التقليدي بحمل ورعاية الأطفال وتوفير الدعم العاطفي والبدني لأعضاء العائلة في أوقات الحاجة الضرورية. وأنه حين تفشل العائلات في القيام بهذه الوظائف الحرجة، فإن التكاليف الاجتماعية تكون هائلة (Family and Medical Leave Act. of 1989. P. 2).»

وأعيد تقديم قانون العائلة والإجازة الطبية (FMLA) وأخيراً تم التوقيع عليه كقانون من قبل الرئيس كلينتون (President Clinton) عام ١٩٩٣م. ويطلب هذا القانون من جميع إدارات الأعمال بـ (٥٠) موظفاً أو أكثر وجميع الوكالات الحكومية (الولائية والمحلية والفيدرالية)، توفير حتى (١٢) أسبوعاً إجازة بدون راتب، وإجازة ذات حماية للوظيفة وذلك للأسباب التالية:

- الرعاية للمولود الجديد، والابن بالتبني الجديد، أو الطفل الريب.
 - العناية للطفل، أو أحد الزوجين، أو الوالدين ممن حالتهم الصحية في خطر.
 - حالة صحية خطيرة للموظف، بما في ذلك الإعاقة ذات الصلة بالأمومة.
- ويجب على المخدمين أن يؤمنوا غطاءً صحياً للعمال بالإجازة ووضعهم في ذات الوظائف أو ما يوازيها حين عودتهم للعمل. وإن الموظفين تحت قانون العائلة (FMLA) مشمولون بالقانون إذا عملوا للمخدم لسنة واحدة أو لمجموع (١٢٥٠) ساعة على الأقل (Commission on Family and Medical Leave, 1996, P. 15) ويفطي القانون قرابة (١١٪) من مجموع مواقع العمل أو قرابة (٦٠٪) من مجموع جميع العمال.
- ورغم أنهم قد يختارون عرض مزايا إجازة عائلية أكثر سخاءً، إلا أن قانون العائلة والإجازة الطبية (Family and Medical Leave Act, 1989) يضع معياراً أدنى يجب اتباعه فعلياً (FMLA) من قبل جميع المخدمين الحكوميين، وأن نحو (١٢) مليون موظف ولائي ومحلي تقريباً يغطيهم هذا القانون، بينهم (٢٢٪) يستحقون أكثر من الـ (١٢) أسبوعاً الحد الأدنى المطلوب. هذا ولا تتوافر إجازة العائلة مدفوعة الأجر إلا نادراً، لكن المخدمين العموميين يجربون مداخل تسمح لعمالهم بالشراكة أو التبرع بالإجازة السنوية، وأن يستخدموا الإجازة المرضية لرعاية أعضاء أسرهم. مثلاً، سنت الحكومة الفيدرالية في العام ١٩٩٤م قانون إجازة العائلة - الصديقة للموظفين الفيدراليين، والذي يسمح للموظفين باستخدام حتى (١٢) يوماً من الإجازة المرضية لرعاية أعضاء الأسرة أو الترتيب لحضور جنازة لأحد أعضاء العائلة. ويمكن للموظفين الفيدراليين أيضاً استعمال الإجازة المرضية لأغراض تتصل بتبني طفل. وقد أثار مكتب المحاسبة العامة (GAO) في شهادة أمام لجنة فرعية بالمجلس حول المزايا وتعويض الموظفين واللجنة حول مكتب البريد والخدمة المدنية، النقاط التالية ليدعم هذا التشريع:

«لقد أبان عملنا أن العادة في منح الموظفين وقتاً للراحة مدفوعة الأجر للعناية بالمرضى من أعضاء العائلة أصبح أمراً مشاعاً بين قادة المخدمين غير الفيدراليين. ولدى مقارنة برامج الموظفين الفيدراليين وغير الفيدراليين فقد أوضحنا في تقريرنا أننا وجدنا أن معظم المنظمات غير الفيدرالية التي زرتها سمحت للموظفين باستخدام كل أو بعض استحقاقهم من الإجازة المرضية المدفوعة الأجر لرعاية أعضاء العائلة المرضى. ومن المداخل الأخرى في هذه المسألة أن بعض المخدمين يضمنون في حساب واحد توفير علاوات إجازة (عائلة طارئة) إلى

الإجازة وإلى وقت المرض، الأمر الذي يمنح الموظفين المرونة للتمتع بوقت الراحة لأي سبب (كان) (U.S. General Accounting Office, 1994, P. 3).

وهناك طريقة أخرى لمساعدة الموظفين في هذا الشأن هي توفير برامج «الشراكة في الإجازة»، وهي برامج مصممة لمساعدة الموظفين الذين استنفدوا إجازاتهم المدفوعة الأجر ومواجهون بإمكانية طلب إجازة غير مدفوعة الأجر، وأسوأ من ذلك أنهم قد يستقيلون من وظائفهم للعناية بأعضاء العائلة. ويفوض قانون الشراكة في الإجازة للموظفين الفيدراليين لعام ١٩٨٨م، الوكالات الفيدرالية للسماح بالتبرع بالإجازة السنوية (أيام إجازة مدفوعة الأجر) من قبل الموظفين لزملائهم العمال من الذين استنفدوا إجازاتهم السنوية ويواجهون حالة طبية طارئة في العائلة تتطلب غياباً ممتداً عن العمل، مما ينتج عنه أيضاً خسارة في الدخل. وبموجب الخطة الفيدرالية، فإن الوكالات تنشئ بنكاً للإجازة، ومسموح للموظفين أن يسهموا بقدر محدود من إجازتهم السنوية لهذا البنك كل عام. ويمكن لأعضاء البنك الذين يواجهون حالات طبية طارئة أن يسحبوا إجازة من البنك إذا هم استخدموا إجازاتهم (U.S. Office Of Personnel Management, 1998b, PP. 1-2) وبحسب مكتب المحاسبة العامة فإن برنامج الشراكة في الإجازة ناجح ويجد دعماً واسعاً من قبل الوكالات الفيدرالية ومن الموظفين أيضاً (U.S. General Accounting Office 1994, P. 1).

برامج العناية بالطفل Child Care Programs

تعتبر العناية بالطفل مسألة مهمة بالنسبة للعائلة ذات الأب أو الأم المنفردين، وكذلك بالنسبة لكلا الوالدين إذا كانا يعملان، وتجد العائلات غالباً صعوبة في تنظيم الرعاية للطفل، وأن أولئك الذين لديهم معظم المشكلات من المحتمل أن يواجهوا انقطاعاً متكرراً عن العمل ومستويات عالية من الغياب (Weisberg & Buckler, 1994, Pp 101-113) ويواجه العمال الأمريكيون نقصاً مستمراً في الخدمات الجيدة للعناية بالطفل. وبسبب توافر إمكانية العناية بالطفل والتي لها الأثر الملموس في إنتاجية العمال، فإن المخدمين الحكوميين وأيضاً أولئك بالقطاع الخاص لهم مصلحة حقيقية في عمل كل ما من شأنه تلبية هذه الحاجة. وإضافة إلى برامج العمل المرن التي سبق شرحها فإن المخدمين الحكوميين لديهم عدة خيارات يختارون من بينها بما في ذلك: (١) المساعدة في شكل معلومات عن مصادر العناية بالطفل وخدمات الإحالة، (٢) مساعدة مالية «ليوم العناية»، مثل أذونات صرف، وإعانات، وحماية من الضرائب (حسابات صرف مرنة)، (٣) ومعينات يوم العناية في موقع العمل أو قريباً منه.

نشرة Bulletin:

قانون رقم (٣٠) لمجلس شئون الموظفين بولاية جورجيا طبقاً للشروط الواردة في هذا القانون، فإنه بإمكان السلطة المفوضة بالتوظيف أن تطبق سياسة تسمح للموظفين المستحقين أن يهبوا أو يتلقوا إجازة من موظفين آخرين من ذات المصلحة. إن سياسة هذه الإجازة سوف تحدد المعيار الذي يستخدم بالتصديق على طلب منحه الإجازة وتعيين الموظفين المفوضين بالتصديق على إدارة منح الإجازات. وستكون هذه السياسة قابلة للمراجعة من قبل الموظفين. كما أن منح إجازة ستكون من موظف إلى موظف آخر، وستكون تطوعية بالكامل. وستكون هوية الواهب سرية ولن يتم تعريفها للمستفيد أو أي فرد آخر إلا إذا كان ذلك ضرورياً لإدارة المنحة أو أنها مطلوبة قانوناً.

المصدر:

State Personnel Board, Rue # 30, Section 30, 100, General Provisions (Atlantal, Ga).

مراكز العناية بالطفل للموظفين الحكوميين Child Care Centers

For Public Employees

يمكن للعناية بالطفل أثناء النهار أن تكون مسألة مكلفة، خصوصاً بالنسبة للعمال في الدرجات الأدنى من سلم الرواتب. وقد يتوقع الوالدان دفع عدة آلاف أو أكثر من الدولارات في العام عن كل طفل لديهم يخضع للعناية لكل الوقت يومياً، وعموماً، فإن المخدمين الحكوميين لا يوفرّون لعمالهم مساعدة مالية مباشرة، لكن بعضهم مثل الحكومة الفيدرالية، تقدم إعانة بتوفير مساحة بدون إيجار، وتخفيضات يتم التفاوض حولها مع مقدمي خدمة العناية الخصوصيين، وتغطي رسوم العضوية الابتدائية والتكاليف اللازمة بإلحاق الطفل بشبكة العناية بالطفل.

ومنذ ١٩٨٥م، فوضت الوكالات الفيدرالية للصرف من الاعتمادات المالية العامة للمساحة المكانية والخدمات لأماكن العناية بالطفل. وفي حالة أن المساحة المكانية متوافرة، فإنها تستخدم لخدمات العناية بالطفل لمجموعة من الموظفين على أقل تقدير يكونون (٥٠٪) من الموظفين الفيدراليين، وتكون أفضلية الدخول للموظفين

الفيدراليين. وقد أقامت كثير من الوكالات المدنية في موقع العمل مراكز للعناية بالطفل إما اعتماداً على ذواتهم وإما بالتضامن مع وكالات أخرى (U.S. General Accounting Office, 1992a, PP. 85-86) وإن إعانات الوكالة تخفض من التكلفة بشكل ما على الوالدين مقارنة بالتكلفة التي يطالب بها أصحاب التسهيلات (المراكز) غير الفيدرالية لرعاية الطفل.

وتستخدم أيضاً طرق أخرى مختلفة بعض الشيء للعناية بالطفل من قبل ولايتي نيويورك وكاليفورنيا (Newyork & California) وتوفر الولاية في نيويورك مساحة مكانية مجانية في مباني الولاية وتدفع المراكز رسوماً تناسبية مخفضة على أساس دخل الموظفين. وقد جرت في كثير من الولايات والمحليات عقود تفاوضية بين منظمات الموظفين والإدارة لمعالجة العناية بالطفل بالنسبة للموظفين. وشمل في ولاية كاليفورنيا، عقد تفاوضي بين الولاية ومنظمات الموظف، الشروط التالية:

- أنه سيكون من سياسة الولاية تشجيع تطوير خدمات العناية للأطفال القصر.
- توافق الولاية على تصميم برامج وتوفير المساعدة المالية، في حدود قيود الميزانية، لتطوير مراكز العناية بالطفل.
- توافق الولاية على تكوين لجنة بالولاية للطفل بين العمال والإدارة، وتشمل وظيفتها تشجيع موظفي الولاية لتكوين مؤسسات غير ربحية لتوفير خدمات للعناية بالطفل، وتقديم توصيات لمصلحة إدارة شئون الموظفين حول استلام مقدميها - أي خدمات العناية - اعتمادات للعناية بالطفل.
- وقد توفر الولاية استخدام أماكنها لمراكز العناية بالطفل والتي قد تشمل اتفاقية إيجار/أو حكر (California Department of Personnel Administration, 1998).

ورغم حدوث تقدم في هذا الصدد بإنشاء أماكن كافية، وأمنة، وممكنة للعناية بالطفل للموظفين، فإن معينات أو تسهيلات العناية بالطفل ستظل تمثل تحدياً رئيسياً للمخدمين الحكوميين. ولمقابلة هذا التحدي بالطبع، فإن ذلك يتطلب سياسة عامة تجعل الموارد المطلوبة متوافرة للعمال وللمخدمين. وإن اتجاهات المخدمين بحاجة أيضاً إلى تغيير في كثير من الحالات، وإنه من المحتمل أن يحدث ذلك مثل الارتباطات بين ممارسي برنامج «العائلة - الصديقة» ونجاح المنظمة في سوق العمل تصبح أكثر وضوحاً.

نشرة Bulletin:

العناية بالطفل في فرنسا:

إن صراع «العمل والعائلة» في المملكة المتحدة، كما هو في الولايات المتحدة تمت معالجته بتركيبة جزئية من إجازة للوالدين مدفوعة الأجر وقرار الكثير من الأمهات للعمل جزءاً من الوقت من اللاتي لديهن أطفال صغار (هذا) ولا توجد فعلياً أي عناية حكومية للأطفال. لكن تصرف فرنسا أكثر من (٤٠) بليون دولار سنوياً على أشكال شتى من العناية بالطفل. هناك، إجازة أمومة مدفوعة الأجر لمدة (١٠) أسابيع يتبعها خيار أو خياران قانونيان، أسبوع عمل لمدة أربعة أيام أو إجازة والدين من سنة إلى ثلاث سنوات غير مدفوعة الأجر مع ضمان الوظيفة أو ما يماثلها بعد انتهاء الإجازة. وتشمل المزايا الأخرى ما يلي: (١) دفعيات من الحكومة لتغطي إسهامات التأمين الاجتماعي لحضانة الطفل، (٢) الدفعيات وانقطاع الضرائب للمساعدة في دفع تكاليف العناية بالطفل، (٣) ما قبل المدرسة الأولية بدون تكاليف. أما في الولايات المتحدة، فإن الثلث فقط من الأطفال المستحقين هم في ما قبل برامج الدراسة، وأن الأمهات في الخدمة الاجتماعية فقط يستلمن إعانات.

المصدر:

Ann Crittenden (1995). «Work-Family Solutions: why French Women Are Ahead». Working Woman, Vol. 20, No 9 (September) P. 12.

برامج العناية بكبار السن Elder Care Programs:

يرتفع عدد الأشخاص فوق سن الـ (٥٥) بالولايات المتحدة بشكل متسارع. فقد كان العام ١٩٩٧م من هم في سن الـ (٦٥) أو ما فوق قرابة (٣٤) مليون أمريكي، ويمثل هذا العدد نسبة قد ترتفع لأكثر من الضعفين بحلول عام ٢٠٢٠م. ويوجد حالياً قرابة (٤) ملايين فوق سن الـ (٨٤). ومن المتوقع أن يرتفع هذا العدد إلى (٦) مليون بعام ٢٠١٠م. ورغم أن معظم كبار السن لديهم القدرة على العناية بأنفسهم، فإن مجموعة متزايدة بشكل منتظم من العمال سوف توفر العناية بالوالدين كبار السن، والأقارب، أو الأصدقاء. وإن هذه المجموعة، في كل الاحتمالات سوف تتكون بشكل رئيسي من النساء العاملات ممن هن في أواسط العمر (U.S. Department of Labor, 1998)

وإن كثيراً من المخدمين العموميين مثل الحكومة الفيدرالية، تضع تعريفاً لأولئك الكبار الذين من المتوقع أن يتلقوا الضربات الأصعب من مشكلات العناية بكبار السن. والذين يشملون أصلاً نسبة عالية من النساء والعمال في أواسط العمر، وإن الاتجاه المتوقع هو الزيادة المضطردة في أعدادهم (West, 1998, PP. 94-96)، وبعبارة أخرى، بالنسبة لجزء كبير من القوى العاملة الحكومية، فإن مسئوليات العناية بالطفل سوف يتبعها أو حتى يلزمها التزام محتمل على المدى الطويل للعناية بكبار السن (Bond, Thompson Galinsky & Prottas, 2002, PP. 27-28) وإن الآثار على الإنتاجية وترك الخدمة من المحتمل أن تنافس تلك التي تتصل بمشكلات العناية بالطفل. وبحسب قول اللجنة حول العائلة والإجازة الطبية (١٩٩٦م):

«إن العناية بالاحتياجات الكثيرة والمتغيرة بكبار السن الذين يُستخدمون أساساً بصفتهن مانحين للعناية يوضعون غالباً في ساعات طويلة يوفرون العناية بأسبقية على ساعات عمله أو أنهم كثيراً ما يعيدون ترتيب جداول أعمالهم، ويعملون لساعات أقل مما يرغبون، أو أنهم يأخذون راحة بدون أجر (P. 11)».

وإضافة إلى ذلك، حدثت مشكلات أخرى ترافق العناية بالأقرباء كبار السن، وهي: (١) انقطاعات العمل للتعامل مع حالات طارئة ومكالمات الهاتف، (٢) تزايد الضغط على الموظفين مما يؤدي إلى أخذ وقت راحة واستقالات، (٣) تردد في النقل أو السفر، (٤) روح معنوية متدنية (Schmidt, 1997, P. 82).

إن عدم الاهتمام باحتياجات العاملين الذين يوفرون أو أنهم يفكرون في العناية بكبار السن سوف يؤدي إلى سلبية المنافسة في سوق العمل بالمستقبل. إن استجابة القطاع العام لاحتياجات كبار السن تتوازي غالباً مع تلك التي بالقطاع الخاص. كلا القطاعين يركزان على البرامج التعليمية وشبكات الموارد المرجعية، وإن الأولى بالبرامج التعليمية (مصممة لمساعدة إعداد الموظفين) مسئوليات كبار السن، والأخيرة (أي شبكات الموارد المرجعية) الغرض منها المساعدة في إيجاد الخدمات التي قد يتطلبها أحد كبار السن القاصر (الذي لا يعتمد على نفسه) وبشكل عام، فإن قرابة ثلث مجموع الموظفين بالقطاع الخاص يعرضون نوعاً من مزايا العناية بكبار السن. وأن قرابة (٨٠٪) من هؤلاء لديهم موارد وبرامج مرجعية، وأن (٢٠٪) يعملون على «تأمين عناية» لمدة طويلة مع توافر الاستشارة للموظفين (U.S. Department of Labor, 1998, Walter, 1996).

وقد تكون خيارات أخرى ضرورية مع ارتفاع عدد المانحين للعناية من الذين يعملون؛ إذ تشمل تلك الخيارات مراكز في موقع العمل للعناية بكبار السن، وإعانات للموظف الذي يستخدم مراكز العناية بكبار السن، وبرامج مساعدة الموظفين. وهي برامج مصممة لتوفير أنواع من الخدمات النفسية والراحة في الخدمات المساندة. وقد أظهرت دراسة للعمال في أنواع من الوكالات الحكومية للخدمات أنهم - أي العمال - يضعون ترتيب سياسات الإجازة المطورة للعناية بمن يعملونهم من الكبار كالمزية الأكثر أهمية التي يمكن أن يوفرها المخدم. والمزايا الأخرى التي قيمها العمال كانت، بالترتيب بحسب الأهمية، كما يلي: (١) زوار المنزل، (٢) الخدمات المرجعية لكبار السن، (٣) تسهيلات البالغين الأخرى، (٤) المساعدة المالية، (٥) إجازة الغياب، (٦) حلقات تعليمية، (٧) حسابات صرف مرنة، (٨) وفرص شراكة الوظيفة والعمل لجزء من الوقت (Kossek, Demarr, Blackman & Kollar, 1993, U.S. Department of Labor, 1998) ومبادرة أخرى جديرة بالنظر هي «مركز ما بين الأجيال»، حيث توجد تسهيلات وبرامج للعناية بالأطفال وبالكبار مجتمعين. ويوجد أكثر من (٢٠٠) من مثل هذا المركز يعمل على صعيد القطر (Gubernick, 1996).

نشرة Bulletin:

مزية أعوام ١٩٩٠م:

يحتمل أن تصبح برامج العناية بكبار السن، ذات صلة بشكل متزايد بالعمال الأمريكيان وعائلاتهم. وقد أظهرت العديد من الدراسات أن أكثر من (٧٠٪) من مانحي العناية هن من النساء وإن (٦٥٪) تقريباً منهن يعملن خارج منازلهن. ويصرف مانحات العناية قرابة (٢) بليون دولار سنوياً من أموالهن على الطعام، والدواء وخدمات الدعم بمنح العناية. ويضحي مانح العناية في المتوسط بـ (١٨) ساعة في الأسبوع لهذا الدور الضاغط والقاسي.

المصدر:

Jo Horne Schmidt, «Who's Taking Care of Mom and Dad?» Journal of The American Society of Clu & Chfc Vol51, No1, (November, 1997, PP 82-87).

الخاتمة Conclusion

إن بناء أماكن عمل عائلية - وصداقة مرنة تنبئ عن أنها تحدّ مستمر للمخضعين الحكوميين وبالقطاع الخاص وبالمنظمات غير الربحية، ويتوقع أن تقوم إدارة الموارد البشرية بدور رئيسي في محاولة على صعيد المنظمة الكامل لمواجهة ذلك التحدي (Avery & Zabel, 2001). وإن تأسيس أماكن عمل تعمل على تطوير أهداف الموارد البشرية بدلاً من خلق المعوقات هذا التأسيس يبدأ بإزالة القوالب التي عفى عليها الزمن والفرضيات حول القوى العاملة الأمريكية الحالية والمستقبلية. وهي أيضاً تتطلب رغبة من واضعي السياسة والمديرين الحكوميين أن ينظروا في المزايا المرنة، وإجازة العائلة، والعناية بالأطفال وكبار السن، وخطط مساعدة الموظفين، والممارسات الأخرى الموجهة للقوة العاملة المتغيرة كاستثمار عقلائي واقتصادي حصيف في مقدرة المنظمة الضرورية لتحقيق وإبقاء المستويات العالية من الأداء الذي تتطلبه حكومات اليوم.

أسئلة للمناقشة Discussion Questions

- ١- ماذا يقدم مخدمك لتوفير بيئات عمل عائلية وصداقة؟
- ٢- ماذا ينبغي أن يعمل مخدمك ليكون أكثر تجاوباً للحاجات ذات العلاقة بعائلات الموظفين؟
- ٣- ما أهم الميزات التي ينبغي أن يوفرها المخدمون؟
- ٤- هل تتفق مع النص التالي: «جعل العناية بالأطفال وكبار السن متوافراً بإعانات للموظفين، وأن ذلك سوف يرفع من الرضا الوظيفي ويؤدي إلى زيادة الإنتاجية». وما الأسباب وراء إجابتك؟
- ٥- هل تعتقد أن توفير مزايا العائلة والصداقة، والجداول المرنة، وخدمات العناية بالطفل تخلق ظروفاً يمكن للموظفين ممن ليس لديهم أطفال أن يعاملوا بسخاء أقل من أولئك الذين يستحقون تلك المزايا بسبب أنه ليس لديهم أطفال، فإذا كان الأمر كذلك، لماذا؟ وإذا لم يكن كذلك، أيضاً لماذا؟

المراجع Refereneces

- Anonymous (1996). «more Choice, Flexibility Seen in U.S. Benefits Plans.» National Underwriter-Property & Casualty Risk & Benefits Management, Vol. 100, No. 16 (April 15), p. 29.
- Avery, Christine, and Diane Zabel (2001). The Flexible Workplace: A Sourcebook of Information and Research (Sestport, CT: Quorum Books).
- Bond, James T., Ellen Galinsky, and Jennifer E. Swanberg (1998). The 1997 National Study of the Changing Workforce (New York: Families and Work Institute).
- Bond, James T., Cynthia Thompson, Ellen Gainsky, and David Prottas (2002). Highlights of the National Study of the Changing Workforce (New York: Families and Work Institute).
- Bureau of Labor Statistice (2000). Employee Benefits in State and Local Government, 1998. Accessed <http://www.statsbls.gov/ncs/sp/ebb10018.pdf>
- _____. (2005). Worders on Elexible and Shift Schedules in 2004. Accessed <http://www.bls.gov/news.release/flex.nr0.htm>
- _____. (2004). Report: Employment Characteristics of Families in 2004. Accessed <http://www.bls.gov/news.release/pdf/famee.pdf>
- Bureau of National Affairs, Inc. (1989). 101 Key Statistics on Work and Family for the 1990s (Washington, DC).
- California Department of Personnel Administration(1998). State Labor Contract with Bargaining Unit 1, Professional Administrative, Financial and Staff Services (Local 1000SEIU), Article 20, 1992-1995.
- Commission on Family and Deical Leave (1996). A Workable Balance: Report to Congress on Family and Medical Leave Policies (Washington, DC: U.S. Department of Labor).
- Daley, Dennis M. (1998). "An Overview of Benefits for the Public Sector." Review of Public Personnel Administration, Vol. 18, No. 3 (Summer), pp. 3-22.
- Ezra, Marni, and Melissa Deckman (1996). "Balancing Work and Family Responsibilities: Flextime and Child Care in the Federal Government." Public Administration Review, Vol. 56, No. 2 (March/April), pp. 174-179.
- Family and Medical Leave Act of 1989 (1989). 101st Congress, H.R. 770, April 13.
- Federicksen, Patricia J., and Dennis L. Soden (1998). "Employee Attitudes Toward Benefit Packaging." Review of Public Personnel Administration, Vol. 18, No. 3 (Summer), pp. 23-41.
- Friedman, Dana E. (1991). Linking Work-Family Issues to the Bottom Line (New York: Conference Board).
- Gubernick, Lisa (1996). "Granny Care and Kiddie Care." Forbes, Vol. 158, No. 15 (December 30), pp. 74-75.

- Hammers, Maryann (2003). "Family-Friendly' Benefits Prompt Non-Parent Backlash." *Workforce Managemtn*, Vol. 82, No. 8, pp. 77-80.
- Hoyman, Michele, and Heidi Duer (2004). "A Typology of Workplace Policies: Worker Friendly vs. Family Friendly?" *Review of Public Personnel Administration*, Vol. 24, No. 2, pp. 113-132.
- Kiger, Patrick J. (2004). "The case for Child Care." *Workforce Managemtn*, Vol. 83, No. 4, pp. 34-39.
- Kossek, Ellen Ernst, Beverly J. DeMarr, Kirsten Blackman, and Mark Kollar (1993). „Assessing Employees' Emerging Elder Care Needs and Reactions to Dependent Care Benefits." *Public Personnel Management*, Vol. 22, No. 4 (Winter), pp. 617-638.
- McCurdy, Arthur H., Meredith A. Newman, and Nicholas P. Lovrich (2002). Family-Friendly Wordkplace Policy Adoption in General and Special Purpose Local Governments: Learning from the Wahington State Experience." *Review of Public Personnel Administration*, Vol. 22, No. 1, pp. 27-51.
- Moulder, Evelina, and Gwen Hall (1995). Special Data Issue: Employee Benefits in Local Government (Washington, DC: Internationl City/County Managemtn Association).
- Panepento, Peter (2004). „The Escalating Expense of Helth Care." *Chronicle of Philanthropy*, Vol. 16, No. 7.
- Perry, Ronald W., and N. Joseph Cayer (1997). „Factors Affecting Municipal Satisfaction with Health Care Plans." *Review of Public Personnel Administration*, Vol. 17, No. 2 (Spring), pp. 5-19
- Preston, Mark (2005). „Budget Buster: Cities and Counties can Ill Afford Escalating Health Care Costs." *American City & County*, Vol. 120, No. 5.
- Public Law 95-437 (1978), 92 State. 1055, October 10.
- Roberts, Gary E. (2003). „The Association of Needs Assessment Strategies with the Provision of Family-Friedly Benefits." *Review of Public Personnel Administration*, Vo. 23, No. 3, pp. 241-254.
- Schmidt, Fo Horne (1997). „Who's Taking Care of Mom and Dad?" *Journal of the American Society of CLU & ChFC*, Vol. 51, No. 1 (November), pp. 82-87.
- Seyler, Dian L. (1995). „Balancing work and Family: The Role of Employer-Supported Child Care Benefits." *Journal of Family Issues*, Vo. 16, No. 2, pp. 170-194.
- Seyler, Dian L., Pamela A. Monroe, and James C. Garland (1995). „Balancing Work and Family: The Role of Employer-Supported Cild Care Benefits." *Journal of Family Issues*, Vol. 16, No. 2, pp. 170-193.
- Streib, Gregory (1996). „Municipal Health Benefits: Afirst Step Toward a Useful Knoledge Base." *American Review of Public Administration*, Vol. 26, No. 3 (September), pp. 345-360.

- U.S. Bureau of the Census (1992). Statistical Abstract of the United States, 1992, 112th ed. (Washington, DC), Table 620.
- U.S. Chamber of Commerce (2004). Employee Benefits Study, 2004 (Washington, DC: U.S. Chamber of Commerce Statistics and Research Center).
- U.S. Department of Labor (1998). Work and Elder Care: Facts for Caregivers and Their Employers (Washington, DC: Women's Bureau, No. 98-1), May.
- _____. (2000a). Employee Benefits in State and Local Governments, 1998 (Washington, DC: Bureau of Labor Statistics), Bulletin 2531, December.
- _____. (2000b). Pilot Survey of the Incidence of Child Care Resource and Referral Services in June 2000, Report 946 (Washington DC: Bureau of Labor Statistics), November.
- _____. (2004). National Compensation Survey: Employee Benefits in Private Industry in the United States (Washington, DC: Bureau of Labor Statistics), March.
- U.S. General Accounting Office (1985). Alternative Work Schedules for Federal Employees (Washington, DC), July.
- _____. (1992a). The Changing Workforce: Demographic Issues Facing the Federal Government (Washington, DC), March.
- _____. (1992b). The Changing Workforce: Comparison of Federal and Nonfederal Work/Family Programs and Approaches (Washington, DC), April.
- _____. (1994). Federal Employment: H.R. 4361, Federal Employees Family Friendly Leave Act, Statement of Timothy P. Bowling, Associate Director, Federal Human Resource Management Issues, General Government Division (Washington, DC: GAO/T-GGD-94-152), May 18.
- _____. (1997). Federal Workforce: Agencies' Policies and Views on Flexitime in the Federal Government (Washington, DC), July.
- U.S. Merit Systems Protection Board (1991). Balancing Work Responsibilities and Family Needs: The Federal Civil Service Response (Washington, DC), November.
- U.S. Office of Personnel Management (1991). "If It's Wednesday, It Must be Home" Federal Staffing Digest, Vol. 3, No. 3 (December), p. 7.
- _____. (1998a). Reasons for Telecommuting (Washington, DC). Accessed <http://www.opm.gov/wrkfam/telecomm/reasons.htm>
- _____. (1998b). Family Friendly leave Policies (Washington, DC). Accessed <http://www.opm.gov/oca/leave/html/fflafact.htm>
- _____. (2004). Federal Civilian Workforce Statistics: Fact Book (Washington, DC: U.S. Office of Personnel Management).
- Walter, Kate (1996). "Elder Care Obligations Challenge the Next Generation." HR Magazine, Vol. 41, No. 7 (July), pp. 98-103.
- Weisberg, Anne C., and Garol A. Buckler (1994). Everything a Working Mother Needs to Know (New York: Doubleday).

- West, Jonathan P. (1998). "Managing an Aging Workforce," in Stephen E. Condrey (Ed.), *Handbook of Human Resource Management in Government* (San Francisco: Jossey-Bass), pp. 93-115.
- Workforce Managemtn (2003). "Benefits Costs Reach Crisi Stage." *Workforce Management*, Vol. 82, No. 13, pp. 118-131.

قراءات مقترحة Suggested Readings

- Dwyer, Jeffery W., and Raymond T. Coward (1992). *Gender, Family, and Elder Care* (Thousand Oaks, CA: Sage).
- Estess, Patricia S. (1996). *Work Concepts for the Future: Managing Alternative Work Arrangements* (Menlo Park: CA: Crisp).
- Kugelmass, Joel (1995). *Telecommuting: A Manager's Guide to Flexible Work Arrangements* (San Francisco: Jossey-Bass).
- McCaffery, Robert M. (1993). *Employee Benefits Basics* (Scottsdale, AZ: American Compensation Association).
- McDaniel, Charlotte (1994). *Health Care Benefits Problem Solver for Human Resource Professionals and Managers* (New York: Wiley).
- Neal, Margaret B., Nancy J. Chapman, Berit Ingersoll-Dayton, and Arthur C. Emlen (1993). *Balancing Work and Caregiving for Children, Adults, and Elders* (Newbury Park, CA: Sage).
- Niles, Jack (1998). *Managing Telework: Strategies for Managing the Virtual Workforce* (New York: Wiley).
- Reynolds, John D. (1993). *Flexible Benefits Handbook* (Boston: Warren, Gorham & Lamont).

الفصل الحادي عشر

إصلاح الخدمة المدنية

Civil Service Reform

نظرة عن كثب

Acloser Look

كما رأينا في الفصول السابقة، فإن إصلاح الخدمة المدنية أمر عادي على كل مستويات الحكومة بالولايات المتحدة. وفي الحقيقة إن المخدمين الحكوميين عبر الولايات المتحدة ركزوا باستمرار على «إصلاح الخدمة المدنية» حينما يواجهون بتحديات سياسية وظروف مالية. وامتدت مثل هذه الإصلاحات من مجال صغير نسبياً أو تعديلات متدرجة إلى تغييرات شاملة ورئيسية. وهي تعكس على نحو مثالي، اتجاهات فكرية وأيدلوجية في بيئة الحكومة وفي وكالاتها الإدارية. وهكذا، فإن الفترة التقدمية مثلاً أشعلت اتجاهات طويلة الأمد بعيداً عن الفئائم وبدا تركيزها على الولاءات الحزبية وتجاوبها نحو قيم الكفاءة الحيادية التي تهتم بنظم الجدارة التقليدية. وإن تلك الإصلاحات وتلك التي حدثت مؤخراً في أواخر القرن الـ ٢٠ دفعت بها قيم معقدة وليست بالضرورة أن تكون متفقة وأغراض تمتد من الحزبية الكبيرة إلى الأكثر فنية.

وبما أن الحقيقة هي أن إدارة شئون الموظفين هي الهدف المستحب من ضروب كثيرة لدى الإصلاحيين فإن ذلك يوحي أنها بعيدة عن السياسة المملة وعدم العلاقة الفنية؛ مما يجعل البعض يظن أننا نعتقد أنها كذلك. إن البيروقراطيين والنظم التي يعملون فيها ويديرونها تؤثر كثيراً في كل مستويات المجتمع، وأنهم يؤثرون بشكل طامح على الكيفية التي تحكم بها. وضمن أشياء أخرى، فإنه عن طريق شئون الموظفين أو وظائف الموارد البشرية تقوم الوكالات الحكومية باستقطاب واختبار، وتدريب وتطوير، وإدارة أداء العاملين الحكوميين. إن إدارة شئون الموظفين بداهة تشكل الخدمة الحكومية بطرق كثيرة مهمة. إن الموظفين الحكوميين في كثير من المستويات في المسؤولية يمارسون التصرف الضروري لتشكيل ومحتوى وتنفيذ السياسات الحكومية. وإن حقيقة تواجه الممارسين للموارد البشرية في كثير من الأقطار ومنها الولايات المتحدة، وهي أنهم سوف يطالبون بتنفيذ تغييرات رئيسية وتعديلات ذات «أهمية حرجية» في تصميم وتشغيل نظم الخدمة المدنية. ويلاحظ شولتز (٢٠٠٢م) (Schults) إن التغيير المتواصل في نظم شئون الموظفين بالولايات المتحدة وفي غيرها ما هو إلا مؤشر أنهم تكيفوا بدرجة كبيرة مع البيئات السياسية المتغيرة (ص. ٦٢٧).

إن أسباب إصلاح الخدمة المدنية والمحتوى الذي تتم فيه تتفاوت بشكل واسع، لكن توجد هناك على الأقل ثلاثة أنواع من الأسباب لمثل هذه المبادرات، وفي حالات كثيرة، ترتبط بعلاقات متبادلة/متشابهة. الأول من هذه الأسباب هو الأيدلوجي، أو الاعتقاد لدى صناعات السياسة أن مَدْخلاً بعينه لسياسة وإدارة الموارد البشرية سوف يؤدي إلى أفضل النتائج من جميع الأنواع. وبشكل نموذجي، فإن التفسير

حول مشكلات الأداء بالحكومة وأن القيم المضمنة في نظام الخدمة المدنية الحالي تناقض القيم المضمنة في أيديولوجية معينة أو نظام معتقدات. إن الأيدولوجيات هي نشاط أو تغيير موجه ويقدم بالذات «صورة عن حياة ... أفضل للبشر. وهو هدف الثقافة» (Ingersoll, Mathews & Davison, 2001, P. 5). ومثال بسيط هو فكرة أن «الخصخصة» والتعاقد الخارجي لمعظم أو كل الخدمات الحكومية سيؤدي إلى نتائج أفضل وتكلفة أقل مما لو أن تقديمها كان مباشرة من الوكالات الحكومية. وإن هذا الطرح متأصل في خيار / تفصيل معياري لسوق الاقتصاد الحر والحريات الفردية الملزمة له. ومثال آخر هو الحجة أن نظم الجدارة التقليدية غير فعالة بتكوينها وأنها سياسياً غير مستجيبة بسبب أنها - أي النظم - وضعت على أساس بيروقراطي، ورقابي، وقيم [إصدار] الأوامر والتحكم. وإن هذا التحليل يتم بمزاوجة بعد ذلك مع مجموعة من إصلاحات تشريعية وإدارية تقوم على فكرة أن المداخل التي تشابه إدارة الأعمال والتوجه نحو السوق، إذا طبقت، سوف تولّد مستويات عالية جداً من الكفاءة والاستجابة. ولكثير من الاصلاحيين اليوم، فإن الاستخدام بحسب الإرادة والخصخصة تفضيلان على الخدمة المدنية المصنفة وشروط الخدمة المباشرة بسبب توافقها لقيم السوق الحرة وأنه ينبغي توليد تكلفة أقل وتخصيص موارد أكثر كفاءة. وبحسب كلمات أحد الكتاب: «يمكن للمعالجات المتأصلة في الاقتصاد أو المداخل القائمة على السوق أن تواجه الاحتياجات المترسبة في الحوافز المعيارية. إن ترجمة علاج إصلاحي معين مسألة تماثل الحكم على الكوب المملوء إلى النصف. مثال ذلك، الجهود لجعل ظروف العمل في الحكومة والقطاع الخاص متماثلين يمكن ترجمته كإصلاح قائم على المساواة أو كإصلاح قائم على الكفاءة. وبالمثل، فإن الإجراءات لترقية تطوير مهارات الموارد البشرية يمكن أن يتأصل في القيم الإنسانية أو أن تقوم على الكفاءة ... ويمكن أن تكون الترجمة مغطاة بسحابة من الخلافات بين الإصلاح لغوياً أو رمزياً والتففيذ الفعلي» (Wise, 2002, 564).

ومجموعة ثانية من الأسباب لإصلاح الخدمة المدنية هو سبب سياسي. هنا، الإصلاحات مصممة لإعادة كل من تصنيف وتنظيم مواقف القوة النسبية للقائمين بالمشروع وأصحاب المصلحة المتأثرين به، أو تكون الإصلاحات مصممة لتقوية تلك المواقف، إذ يعتمد المشروع على البيروقراطيات الحكومية في موارد كثيرة متنوعة. إن الإصلاحات وسائل تستخدم لوضع وترويج مقدرة المصالح السياسية للتأثير في السياسة العامة وما ينتج عن ذلك في تخصيص الموارد. وتشمل هذه القابلية الفاعلية

الضرورة للقيام بتنفيذ أجندة التنفيذيين المنتخبين، والمشرعين، وغيرهم من صناعات السياسة. وبمعنى آخر، فإن إصلاحات الخدمة المدنية تخدم كوسائل لوضع والدفاع عن موقف الممثلين السياسيين، والمقدرة للتأثير على التخصيص الرسمي/السلطوي للقيم. وتشمل هذه القابلية مقدرة التنفيذيين والمشرعين المنتخبين لتنفيذ أجندتهم وبرامجهم السياسية. إن إعادة تصميم المنظمات، والتعديلات في السلطة واختصاصات مكاتب إدارة شؤون الموظفين، وتغييرات في نظم التوظيف وتصنيف الوظائف كمثال. هذه الأعمال قد تؤدي إلى تحول مثير في الحركية السياسية الداخلية للوكالات وفي ميزان القوى بين الوكالات وفروع الحكومة.

وإن كثيراً من حكام الولايات المتحدة مثل زيل ميلر (Zell Miller) حاكم ولاية جورجيا وجيب بوش (Jeb Bush) حاكم ولاية فلوريدا قد دفعوا بعنف بإصلاحات من شأنها استبعاد حواجز نظام الجدارة لتوجيه السياسة المحكمة في الرقابة على وكالات الولاية وموظفيها. وأصر الرئيس جورج بوش (George W. Bush) في المستوى الفيدرالي على ضرورة وجود شروط في التشريع لتأسيس مصلحة أمن الوطن (Home Land Security) مستثياً موظفيها من الكثير إن لم يكن من الكل من حقوق المساومة الجماعية التي وفرها القانون للعمال الفيدراليين الآخرين ذلك أن ترتيبات التفاوض تطرح حواجز للمرونة والاستجابة الضرورية للإدارة في الوكالة الجديدة مما يجعلها ذات فعالية. إن هذه الحالات الثلاث سوف يتم شرحها تفصيلاً لاحقاً في هذا الفصل.

إن هذه الأنماط من مبادرات الإصلاح تروج غالباً كضرورة لتسهيل القيادة التنفيذية والمحاسبة على النتائج وغالباً أيضاً للسماح لإنهاء خدمة الجيوش من البيروقراطيين «غير المتجاوبين، وغير الأكفاء والمنعزلين» الذين يقتنع الجمهور بأنهم يندسون في ظل الوكالات الحكومية. هذا وإن الإصلاحات قد تخدم أيضاً، وبمعنى آخر، كرموز سياسية مصممة لإقناع الجمهور أن المسؤولين المنتخبين هم فعلاً متجاوبون مع الرأي العام وأنهم بحق يعملون بقوة لتحسين أداء الحكومة.

والمجموعة الثالثة من الأسباب لإصلاح الخدمة المدنية أسباب فنية. وتشمل مدى واسعاً من الجمهور لتصميم وتنفيذ تغييرات في نظام إدارة الموارد البشرية، والتي يعتقد المديرون التنفيذيون، والمديرون وأخصائيو شؤون الموظفين أنها ستؤدي إلى تحسين الأداء في مستوى واحد أو أكثر من مستويات البيروقراطية الحكومية. وتتضمن هذه الإصلاحات التطبيق في إدارة الموارد البشرية للطرق، والإجراءات والأساليب الفنية بما يزيد من كفاءة وفعالية نظام شؤون الموظفين. كما يتضمن

تحديث تقييم الأداء ونظم التعويض، تمييط ولا مركزية عمليات الاستقطاب والاختيار، وتوسيع هياكل التصنيف والرواتب، وهذه أمثلة فقط. وإن هذه الأنواع من الإصلاح، رغم أنها تخدم كوسائل للأجندة الأيدولوجية والسياسية لمصالح أخرى، إلا أنها هي «الزبدة والخبز» للمهنيين والأخصائيين في الموارد البشرية، وإن نظم إدارة الأداء، خصوصاً خطط راتب الجدارة، تقدم أمثلة جيدة، في كيفية أن إصلاحات الخدمة المدنية ذات التوجه الفني، على كل مستويات الحكومة في الولايات المتحدة وغيرها يروج لها لصناع السياسة، وجماعات المصلحة، والجمهور العريض، كل ذلك كخطوات ضرورية لتحسين الأداء في حين يتم قلع موظفي الخدمة المدنية غير الأكفاء وغير المستجيبين من جذورهم.

وتم في أواخر أعوام ١٩٩٠م، تأسيس العناصر الرئيسية للأجندة العريضة لإصلاح الخدمة المدنية بالولايات المتحدة وهي (Kellough & Nigro, 2005, Walters, 2002):

- اللامركزية الهيكلية والتفويض في الكثير من وظائف الموارد البشرية إلى المنظمات التنفيذية.
- منح الوكالات والمصالح صلاحيات عريضة للتصرف في مجالات مثل الاستقطاب، والاختيار، والتوظيف، والترقيات.
- تمييط وتبسيط نظم تصنيف الوظائف والرواتب.
- انسيابية وكفاءة إجراءات تخفيض العمالة، والتظلم والاستئناف.
- نظم إدارة الأداء باستخدام نظم رواتب الجدارة المتنوعة بفرض مكافأة الأفراد.
- تخفيض تكلفة العمالة وتطبيق إجراءات ذات كفاءة أخرى عن طريق التعاقد الخارجي أو الخصخصة.
- التوجيه «بإرادة» نحو علاقات استخدام بموجبها لا يتمتع الموظفون الحكوميون بالحماية الوظيفية والمستقبل الدائم المكفول لأولئك الذين يشغلون وظائف مصنفة في نظم الجدارة التقليدية.

إصلاح الخدمة المدنية لحكومات الولايات في الحكومة الأمريكية

Civil Service Reform In U.S. State Government

خلال سنوات ١٩٩٠م، حينما اكتسحت الأمة حركة إنعاش أو إعادة إبداع الحكومة فإن تلك الحركة حملت معها تداعيات ملموسة بالنسبة لإصلاح الخدمة المدنية في

الولايات (Gore, 1993, Hays & Kearney, 1997, Kearvey & Hays, 1998, Kettl, Ingraham, Sanders & Horner, 1996, National Commission On State and Local Public Service, 1993, Osborne & Gaebler, 1992, Osborne & Plastrik, 1997). ولقد استثمرت ولايات عدة الكثير في إصلاحات واسعة لتنظيم الخدمة المدنية بها وذلك خلال الـ ٢٠ سنة الأخيرة. وولايات أخرى فعلت القليل جداً، والبقية الأخيرة قاموا بإصلاحات ملموسة لكنها بعيدة من التغييرات الشاملة (Kellough & Nigro, 2006) وتتوعد برامج الإصلاح كثيراً من ولاية لأخرى، وهكذا كانت لدى الولايات الأسباب في القيام بهذه الإصلاحات (Kellough & Selden, 2003, PP. 171-172)، وينطبق هذا التنوع إلى الدرجة التي تمت فيها مبادرات رئيسية أو جوهرية في الإصلاح من قبل الحكومات الولائية والذي قد تم بالفعل. وحدث قليل من الإصلاح الجاد في ولايتين كبيرتين هما كاليفورنيا ونيويورك. وحدث في كلتا الولايتين أن العاملين المنضوين في تنظيمات واتحادات موظفي الولاية اعترضوا على الإصلاحات التي صممت لتقوية يد الإدارة. وتمت كذلك في جورجيا وفلوريدا إصلاحات مثيرة في وضعية سياسية مختلفة تماماً. وعلى نقبض جورجيا، إذ بذل العاملون المنضون في منظمات نفوذاً بسيطاً جداً، فإن طبيعة ومدى الإصلاح في فلوريدا صار مركزاً لمعركة عنيفة بين حاكم الولاية وحلفائه واتحادات الموظفين ومؤيديهم. والتنوع سمة في مجالات شؤون الموظفين تخضع أيضاً للتأثير. ففي بعض الولايات مثل أريزونا (Arizona) وويسكنسون (Wisconsin)، فقد كان أغلب التركيز على الهندرة وتتميط تقنيات شؤون الموظفين مثل الاستقطاب والاختيار، التصنيف والرواتب، والتدريب والتطوير (Selden, Ingraham & Jacobson, 2001, P. 606). وفي بعض الولايات، خاصة في ولاية جورجيا وولاية فلوريدا، فإن أجندة الإصلاح شملت خليطاً من مسائل كبيرة مثل «حسب الإرادة» - أي ليس محدود المدة - والخصخصة أو التعاقد الخارجي، التقليل من التقنين، واللامركزية في وظائف الموارد البشرية. وسوف نركز في الأقسام التالية على تجارب ولايتي جورجيا وفلوريدا. ومن ثم نلفت النظر في الإصلاح على المستوى الفيدرالي في مصلحة الأمن القومي.

ولاية جورجيا The State Of Georgia

احتضنت بالكامل ولاية جورجيا في أعوام ١٩٩٠م أجندة الإصلاح الموضحة سابقاً وقيادتها المنتخبة التي تعاملت بشكل قوي لتطبيقها. وإن قانون الخدمة المدنية بالولاية ونظم إدارة شؤون الموظفين تحولاً إلى نوعين من النشاطات.

أو المشروع الأول هو تطبيق نظام جديد لإدارة الأداء أطلق عليه (مكسب جورجيا) (Georgia Gain) (Georgia, Merit System, 1994, Kellough & Nigro, 2002)، ووضع هذا النظام في عام ١٩٩٥م، وتضمن تخفيضاً كبيراً في درجات/مراتب الرواتب في محاولة لجعل الرواتب في مستوى الدخل وفي المستوى الأوسط أكثر مقدرة على التنافس، ووضع نظام جديد لتقويم الأداء، ومطلب لخطط تقييم الموظفين الفردية. وكذلك تم تطوير أوصاف جديدة ودقيقة للوظائف تعكس بدقة مسؤوليات الموظف.

ومركز الثقل أو الوسط «لمكسب جورجيا» هو نظام رواتب قائم على الجدارة. وتقوم تعديلات راتب الموظف السنوية على أداء الفرد كما تقاس عبر إجراءات التقدير الجديدة. وقد استثمرت الولاية بسخاء في التدريب على تشغيل النظام الجديد للمشرفين وغير المشرفين، لكن تقديراً أو تقييماً أجري بعد أربع سنوات بعد التطبيق الكامل، قد كشف تحراً مملوساً من جاذبية «مكسب جورجيا» وذلك في صفوف الموظفين والمديرين (Kellough & Nigro, 2002)، وغيّرت الولاية النظام في عام ٢٠٠١م، وفوضت بدفع مكافأة لمرة واحدة (بونص) إضافة إلى الزيادات/العلاوات السنوية وإجراءات أخرى قصد منها جعل تعويض الولاية أكثر قدرة على التنافس (Georgia Merit System, 2001a, 2001b)، وأطلق على الأسلوب الجديد (الأداء بزيادة) «Performance Plus».

وكان الإصلاح الثاني المهم هو نظام الخدمة المدنية في جورجيا الذي حدث في ١٩٩٦م بإصدار قانون بأغلبية كاسحة من قبل السلطة التشريعية في جورجيا. وقد غير القانون بشكل مثير الهيكل والإطار القانوني للخدمة المدنية في جورجيا لتكون في مسار أجندة الإصلاح التي تم شرحها من قبل (Condrey, 2002, Gossett, 2002, Kuykendall & Facer, 2002, Lassetter, 2002, West, 2002) وبشكل عام، فإن الهدف من هذا التشريع هو إيجاد الظروف التي يمكن بموجبها (١) أن تتحسن استجابة البيروقراطية للقيادة التنفيذية (الحاكم ورؤساء وكالات الولاية) (٢) ارتفاع إنتاجية الموظف والوكالة بإزالة إجراءات نظام الجدارة المعوقة، وإيجاد علاقة استخدام غير محدودة المدة وحسب الإرادة بين الولاية وعمالها. وإن جميع من تم توظيفهم في وظائف الخدمة المدنية بالولاية بعد أول يوليو ١٩٩٦م، أو من تمت ترقيتهم من وظيفة لأخرى بعد ذلك التاريخ وضعوا في الخدمة غير المصنفة، بمعنى أن ليس لديهم مصلحة خاصة أو ميزة في وظائفهم ويخدمون بحسب رغبة مخدمهم.

وقد أدى تشريع جورجيا في الواقع إلى عدم اللامركزية وعدم القيود القانونية في إدارة شئون الموظفين الحكومية في حكومة الولاية. ولوكالات الولاية الآن سلطة تصرف واسعة ومرونة تقريباً في جميع مجالات إدارة الموارد البشرية. وفوضت الوكالات أيضاً لاستخدام تخطيط عمليات الاستقطاب والتوظيف بما يناسب احتياجاتهم المحددة واستخدام سياسات في شئون الموظفين من شأنها الدعم في مكانه والاستجابة الفعالة للقيادة التنفيذية وأساليب السياسة، وتسمح علاقة الاستخدام غير المحددة المدة، لوكالات الولاية بأن تسرع في إجراءات النشاطات العكسية والاستئنافات. وإن عبء اللامركزية من إصلاحات جورجيا تطلبت من وكالات الولاية: (١) تعريف نوعيات الوظائف المنفردة بالوكالة وأن تضع مؤهلات ومدى رواتب لهذه النوعيات، (٢) تسكين وظائف الوكالة لنوعيات الوظائف، (٣) استقطاب وغربة المتقدمين للوظائف، (٤) وضع سياسات شئون الموظفين الضرورية لتأكيد الالتزام بالقوانين الولائية والفيدرالية (State of Georgia, 1996, PP. 685-686).

إن إصلاحات جورجيا مثل أجندة الحكومة لإعادة البناء التي تمت في أعوام ١٩٩٠م عكست تحولاً أيديولوجياً ملحوظاً نحو مداخل التوجه نحو السوق - بمعنى التعامل بأساليب القطاع الخاص - في توزيع الخدمات الحكومية وكذلك في العدائيات نحو القيم الحيادية للكفاءة والملازمة لنظم الجدارة التقليدية. وكان يوجد مؤشر ضعيف لكنه قوي لدعم التوقع بأن هذه الإصلاحات سوف تؤدي إلى توظيف موظفين أكثر إنتاجية أو إلى التشغيل الأكثر كفاءة لوكالات الولاية. والحقيقة هي أن إصلاح الراتب القائم على الجدارة طبق برغم أن بحوثاً كثيرة أبانت أنها مشكلة تتعلق بإستراتيجية إدارة الأداء والتي ربما تساهم أكثر في استبعاد الموظف من تحفيزه إيجاباً للعمل (Kellough & Lu, 1993, Milkovich & Wigdor, 1991, Pearce, 1989, Pearce) (Perry, 1983, Perry, 1988—89, and Perry, Petrakis, and Miller, 1989).

وضعت الإصلاحات الأغراض السياسية للعديد من أصحاب المصلحة في جورجيا. وبموجب تفويض سلطة أكبر بدرجة ملموسة في شئون الموظفين في الوكالات ومديريها، وبإزاحة مصلحة الملكية في الاستخدام، فقد أصبح الموظفون، على الأقل يخضعون أكثر للمساءلة من السلطة التنفيذية التي تمارس عن طريق الوكالات، وفي حالات كثيرة عن طريق مكتب الحاكم. إن الإصلاحات في جورجيا تمت خصيصاً لزيادة الرقابة السياسية (التنفيذية) على بيروقراطية الولاية. وتخدم هذه الإصلاحات أيضاً أجندة الحاكم ميلر (Miller) السياسية إلى الحد أنها كانت دليلاً على جهوده لتحسين

إدارة شئون الولاية ولإدارة الحكومة «وكانها إدارة أعمال». إن ميلر (Miller)، وهو من الحزب الديمقراطي كان قادراً في هذا الشأن على اختيار موقف منافسيه من الحزب الجمهوري، وأعيد انتخابه بصعوبة في هذا الشأن في عام ١٩٩٤م برغم مكاسب الجمهوريين القوية في المجالس التشريعية على صعيد القطر.

ولاية فلوريدا The State Of Florida؛

مثل جارتها الولاية، فإنه بنهاية أعوام ١٩٩٠م، تحولت ولاية فلوريدا من مدخل فني للغاية لكن متدرج إلى إصلاح للخدمة المدنية استجابة لحملة أيديولوجية مدفوعة من الحزبية بشكل مرتفع لإزالة الخدمة المدنية التقليدية واستبدالها بنموذج مختلف جذرياً يسمى «الخدمة أولاً». وأخذ هذا التشريع طريقه للتنفيذ في أول يوليو ٢٠٠١م ويقدم تشريع «الخدمة أولاً» (Service First) كثيراً من العناصر التي تعتبر اليوم عادية في إصلاح الخدمة المدنية. ومثل رصفائها في الولايات الأخرى، وعلى المستوى القومي، فقد تم ترويج هذه الإصلاحات على أساس أنها سوف تتغلب على القيود الفنية لنظم الجدارة المهترئة وغير الكافية بالخدمة المدنية، وتعمل [في الوقت نفسه] على رفع مستوى الأداء الإداري الضروري. وتشمل إصلاحات فلوريدا ما يلي:

- اللامركزية والتفويض لكثير من سلطات الموارد البشرية إلى الوكالات التنفيذية لحكومة الولاية.
- منح صلاحيات واسعة للتصرف للوكالات في مجالات مثل الاستقطاب، والاختيار، والتوظيف، والترقيات.
- تمديد نظم تصنيف الوظائف والرواتب.
- مكافآت (بونص) الأداء للأفراد والجماعات.
- انسيابية وكفاءة إجراءات الفصل، والتظلم والاستئناف.
- التعاقد الخارجي حول بعض وظائف الموارد البشرية.
- الراتب على أساس الأداء أو الجدارة.

وقد أزال الإصلاح في فلوريدا من الخدمة المدنية والخدمة المصنفة جميع الموظفين الإشرافيين ووضعهم في الخدمة المستتاة المختارة (وهم نحو ١٦,٠٠٠ من مجموع نحو ١٢٠,٠٠٠) عامل وقت تنفيذ الإصلاح. ويخدم الآن أولئك الذين تم تسكينهم في «الخدمة المستتاة المختارة» (Selected Exempt Service) لمدد غير محدودة،

وحسب إرادة الطرفين - الإدارة [والموظف] - وليست لديهم مصلحة خاصة أو مميزة في الاستخدام كما ليس لهم ضمان لأي عمليات واجبة في أي أعمال عكسية ضدهم. وفضلاً عن ذلك، وابتداءً من أول يوليو ٢٠٠١م، فقد تمت إزالة مفهوم الأقدمية في سياسة وإدارة الموارد البشرية بالنسبة لجميع موظفي الولاية باستثناء الشرطة، وإطفاء الحرائق، والمرضات. وفي الواقع، فإن أولئك الذين يديرون برامج تخفيض العمالة والتجيم يمكنهم بمحض تصرفهم فصل، أولاً نقل أولئك الذين لديهم أقدمية أكثر. ولا يوجد حق للاستئناف في الخدمة المستثناة المختارة في حالة التسيق وإعادة التنظيم. وبالنسبة لموظفي الولاية الآخرين - أولئك الذين لا يزالون في الخدمة المصنفة - فإنهم يتمتعون بإجراءات الحماية التي حددت في عقود التفاوض العمالية، وأن بإمكانهم أيضاً الاستئناف لأي نشاط عكسي يضر بهم مستخدمين في ذلك عملية ينخرط فيها رؤساء الوكالة، ولجنة علاقات الموظفين الحكوميين (Public Employee Relations Commission (Perc)) ومحكمة استئناف بالمقاطعة. وبالنسبة لأولئك بالخدمة المستثناة المختارة، فإنه ليس لديهم أي حق للاستئناف ضد أي نشاط عكسي (يضر بأوضاعهم).

إن ينبوع الإصلاح الأيدولوجي والسياسي في فلوريدا ينعكس بوضوح في «الخدمة أولاً». وتشمل تفضيلاً قوياً للتوجه نحو السوق أو نموذج القطاع الخاص في إدارة شؤون الموظفين. وإن المصالح التي تسند «الخدمة أولاً» تنادي بحكومة ولاية ذات قبضة رقابية محكمة، حكومة ترفع العمل الخاص وتحت رقابة الحاكم مباشرة ورؤساء وكالات الولاية (وإنه هو أو هي) الذي يعين. وإن سياسة «الخدمة أولاً» كانت نصراً سياسياً كبيراً للتحالف بين إدارة الأعمال والمصالح المطالبة بتخفيض الضرائب والذين يعملون مع الموظفين المنتخبين من المحافظين والذين يقودهم الحاكم جيب (Governor Jeb Bush) وكان الممثلون الرئيسيون في مجلس فلوريدا المكون من (١٠٠) مجموعة يتكونون من شخصيات من إدارة الأعمال ذات نفوذ وأيضاً الحارس على الضرائب في فلوريدا، ومنظمة للبحث في السياسة يمولها رجال الأعمال في فلوريدا. وقد عمل الحاكم بوش (Bush) مع هذه المجموعات لنشر تقرير في عام ٢٠٠٠م بعنوان «تحديث نظام الخدمة المدنية في فلوريدا-الانتقال من الحماية إلى الأداء». (Modernizing Florida's Civil Service System, Moving From Protection to Performance) ووصف الحارس على الضرائب بفلوريدا هذا التقرير بأن الخدمة المدنية بالولاية لم تواكب ممارسات الإدارة ذات التركيز على الموارد البشرية كما هي بالقطاع الخاص. وقد تم انتقاء حقوق موظفي الولاية من الخاصية والأقدمية وتعرضوا لنقد حاد ووصفوا بأنهم أسباب رئيسية

لعدم الكفاءة ومقاومة القيادة التنفيذية في حكومة الولاية. وقام الحاكم بوش (Bush) بداءة بدفع تشريع الإصلاح الذي بموجبه كان يتم وضع جميع الموظفين في وضعية غير محددة المدة وحق إنهاء الخدمة مكفول للطرفين دون إنذار، لكن هذه التغطية الشاملة لم تجد التأييد في مجلس الشيوخ بالولاية من قبل العاملين المنضوين في الاتحاد الأمريكي لموظفي الولايات والمقاطعات والمدن (Afsme) ويبدو أن دعم الحاكم في الانتخابات السابقة كان عاملاً في استبعاد منظمتين اثنتين للشرطة والمرضات من المشروع. وفيما يتعلق بمسألة الأقدمية، فقد برز تحالف الحاكم بنصر كامل. وبوجه عام، وبعد تحديات قضائية في المحكمة قادها الاتحاد الأمريكي لموظفي الولايات والمقاطعات والمدن (Afsme) انتهت بحكم محكمة الاستئناف بفلوريدا بأن شروط «الخدمة أولاً» لا تقبل التفاوض؛ لأن معظم أو جميع أجندة المجلس الـ (١٠٠) قد تحققت.

وقال أحد المراقبين عن «الخدمة أولاً» إن جهود فلوريدا في الإصلاح كانت بالضرورة ذات فعالية مثل مدخل المطالبين بإلغاء الاسترقاق في تكساس (Texas) وفي جورجيا. ويوجد الآن جدلٌ باسم نظام خدمة مدينة بفلوريدا (Walters, 2002, P. 31). وإن الرقابة على المسائل الرئيسية اليومية في عمليات الموارد البشرية بالولاية هي الآن في أيدي الحاكم ورؤساء وكالاته.

مصلحة الأمن القومي بالولايات المتحدة The U.S. Department Of Homeland Security

برغم أن التجارب الفيدرالية في إصلاح الخدمة المدنية الشامل مثل ما حدث في قانون إصلاح الخدمة المدنية لعام ١٩٧٨م، انتهى على الأقل مؤقتاً، فإن إصلاحات أخرى - بعضها كبير جداً - مستمرة على مستوى الوكالة. وإن أحدها - أي الإصلاحات - حدث في محتوى تكوين المصلحة الجديدة للأمن القومي (Department of Homeland Security) (DHS) وإن سياسات إصلاح الخدمة المدنية قد ألقى عليها الضوء من قبل المواجهة بين إدارة جورج بوش (George W. Bush) واتحادات الموظفين الفيدرالية حول مطلب الرئيس أن العاملين بالمصلحة (DHS) لديهم حماية محدودة في الخدمة المدنية وحقوق مقيدة في المساومة الجماعية. وقد خلقت هذه المعركة السياسية مشكلة في مجلس الشيوخ للولايات المتحدة لم يوجد لها حل حتى تمكن الجمهوريون من إعادة وضع رقابتهم في انتخابات ٢٠٠٢م. وبالتعبير السياسي، فإن «فوز» الرئيس في المعركة على سياسات شئون الموظفين لمصلحة الأمن القومي (DHS) كانت هزيمة رئيسية للتنظيم العمالي ومؤيديهم في كونجرس الولايات المتحدة.

وكان لهجمات الإرهابيين في ١١ سبتمبر ٢٠٠١م، آثارٌ ملموسة على السياسة العامة الأمريكية. فقد انتشر استخدام شاشات تفتيش العفش في المطارات على المستوى الفيدرالي، واستحدثت إدارة أمن النقل (Transportation Security Administration)، منظمات استخباراتية لتطبيق القانون ومنحت (TSA) سلطات واسعة جديدة، وتم إعادة تنظيم عددٍ من الوكالات الفيدرالية ذات الاختصاص بأمر الأمن القومي ووضعت تحت رقابة مركزية. وأن قانون الأمن القومي لعام ٢٠٠٢م حوّل ما يقارب من (٢٢) وكالة فيدرالية وطنية و ١٧٠,٠٠٠ موظف من المسؤولين عن الأمن القومي إلى إدارة الأمن القومي (DHS) المؤسسة حديثاً. وشملت هذه الوكالات خفر السواحل، حرس الحدود، خدمة الجمارك، والهجرة وخدمة التجنس ووكالة أمن النقل.

إن عقبة رئيسية للتصديق النهائي للتشريع كان التزام الرئيس بوش (Bush) بإصلاح كبير لنظام شئون الموظفين بمصلحة الأمن القومي (DHS). وقد سعت إدارته إلى تحقيق مرونة واضحة في شئون الموظفين مثل تلك التي طبقت قيوداً في جورجيا وفلوريدا على حقوق المساومة الجماعية التي يتمتع بها الموظفون الذين يعملون في الوكالات المتأثرة بالتحول. وإن الديمقراطيين في الاستجابة لدوائهم العمالية المنظمة ومؤيديهم، اتحدوا في معارضة لهذه المقترحات وتوقف تشريع مصلحة الأمن القومي (DHS) إلى حين الانتخابات المحلية المتوسطة المدة والتحول للجمهوريين الرقابة على مجلس الشيوخ. وأخيراً صدر القانون في ٢٥ نوفمبر ٢٠٠٢م (U.S. Statutes At Large, 2002).

وقد منح قانون الأمن القومي إدارة بوش (Bush) صلاحيات واسعة في إصلاح شئون الموظفين. فقد فوض وزير الأمن القومي ومدير مكتب إدارة شئون الموظفين (OPM) بإنشاء نظام جديد لشئون الموظفين يكون «مرناً» و«معاصراً». ومنع تعديل بعض مبادئ الجدارة القائمة من أمد طويل والمرتبطة بالتوظيف وطالبت بالمحافظة على مفهوم الراتب المتساوي للعمل المتساوي، وحماية مروجي الإشاعات، والالتزام بقانون فرص الاستخدام المتساوية وتوافرت لموظفي الأمن القومي (DHS) ضمانات لحقوق المساومات الجماعية عن طريق منظماتهم العمالية، ولكن بقوة القانون خضع هذا الحق للاستبعاد الذي يسمح بنكران حقوق المساومة الجماعية لأي من الموظفين يعتقد أنهم ينخرطون في أمور لتجميع استخبارات واستخبارات مضادة، أو عمل تحرّ في الحرب ضد الإرهاب. وبخلاف ذلك، فالوزير والمدير منحاً مطلق الحرية في إعادة تشكيل مصلحة الأمن القومي فيما يخص سياسات الموارد البشرية وماداماً يفعّلان ذلك في تعاون مع ممثلي الموظفين.

وتأسس في إبريل ٢٠٠٢م فريق تصميم الموارد البشرية مكون من مسئولين من المصلحة الجديدة، ومكتب إدارة شئون الموظفين (OPM) و(١٠) ممثلين من ثلاثة اتحادات فيدرالية تمثل الموظفين المصلحين. وكلف الفريق بتطوير أطروحات للسياسات الجديدة في شئون الموظفين في الست مجالات الرئيسية وهي: التصنيف، التعويض، النشاطات أو الأعمال السلبية، والاستثناءات، وعلاقات العمل، وإدارة الأداء (Clarke, 2003, U.S. Department of Homeland Security and U.S. Office of Personnel Management, 2003, U.S. Government Accounting Office, 2003, Zeller, 2003) واتخذت القرارات النهائية حول النظام الجديد والأحكام المقترحة واللوائح التي تم الإعلان عن جميعها في ٢٠ فبراير ٢٠٠٤م (Federal Register, 20004). وباستثناء الشروط الخاصة بالمساومة الجماعية ومصلحة الأمن القومي، فإن معظم الإصلاحات الموصى بها كانت في تناغم مع الفكر السائد حول إصلاح الخدمة المدنية. وتنص الأحكام المقترحة على إنشاء نظام جديد لتقييم الوظائف وإدارة الرواتب (Federal Register, 2004, PP. 8036-8040) وأن يقوم التصميم الجديد بتجميع الوظائف في فئات مهنية عريضة على أساس نوع العمل والمهارات الضرورية على الوظيفة. ويتم بعدها تطوير نظام جديد للرواتب بنطاق رواتب عريض يقابل مستويات الدخول للخدمة أو التطوير، ومستوى أداء متكامل، ومستوى للخبراء الكبار، ومستوى إشرافي. وتتكون تعديلات الراتب للفرد داخل كل إطار يتكون من تعديلات ترتبط بالسوق، زائداً الإضافات المحلية في الراتب، زائداً زيادات في الراتب سنوياً على أساس الأداء. وتتمثل المتطلبات في أن يقوم المشرفون بتطوير معايير أداء مكتوبة لكل موظف في بداية فترة التقييم السنوي التي أصابها التهالك، وتفويض المديرين بنقل التوقعات في الأداء بعدة وسائل، بما في ذلك استخدام التوجيهات، والتكليف بمهام محددة، أو طرق أخرى بما يتناسب والموقف. وتتطلب اللوائح في عملية تقييم الأداء ببساطة ثلاثة معايير أداء هي غير مقبول، ومقبول بالكامل، وما يتجاوز المقبول بالكامل، وسوف تستخدم نتائج تقييم الأداء الفردي لتقرير الزيادة السنوية في الراتب القائمة على الأداء أو الجدارة، وبعبارة عمومية، فإن هذه الإصلاحات الفنية كانت تماثل جداً تلك التي طبقت في وكالات فيدرالية أخرى في ولاية جورجيا وولاية فلوريدا.

وتضمنت الأحكام المقترحة مرونة إدارية أكبر في علاقات العمل (Federal Register, PP. 8040-8044). وكانت الأبعاد السياسية لحزمة الإصلاحات واضحة في هذا المجال. مثلاً، السهو والخطأ في عملية المساومة والأحكام القضائية في المنازعات،

مما يتضمن قضايا مثل تقرير وحدة المساومة، ممارسات العمل غير العادلة، معوقات المساومات والمسائل القابلة للمساومة التي يعالجها مجلس علاقات العمل بمصلحة الأمن القومي بدلاً من سلطة علاقات العمل الفيدرالية (FLRA) وإن مجلس مصلحة الأمن القومي يكون ذا حساسية لرسالة وأهداف المصلحة في حين يستمر مستقلاً وعادلاً. وتحفظ الإدارة بالحق في اتخاذ أي عمل في كل المجالات في السياسة والإدارة بدون مشاورات مسبقة أو إعلان للاتحاد. وإضافة لذلك، فإن وزير مصلحة الأمن القومي منح سلطة لعدم الموافقة على شرط في مساومة جماعية كلما يقرر أو تقرر أن ذلك على نقيض القانون واللوائح أو حقوق الإدارة.

وتتم معالجة الأعمال المناهضة أي السلبية بما في ذلك إنهاء الخدمة، الإيقاف عن العمل، تنزيل المرتبة والتخفيض في الراتب (Federal Register, 2004, PP. 8044-8047). وكان التركيز على منح الإدارة سلطات تدعم التصرف وممارسة المرونة. وامتدت كثيراً فترة التجربة للموظفين المستجدين إلى ما يصل السنتين. وخلال هذه الفترة، وهي الأطول مقارنة بما هو مطبق في جهات أخرى بالخدمة الفيدرالية، فإن الموظفين ليس لديهم مصلحة مميزة في وظائفهم، وسوف يخضعون للتأديب والفصل بسهولة نسبية. وبمجرد اكتمال خدمة فترة التجربة الابتدائية، فإن الموظفين يخضعون لإجراءات أعمال سلبية تسمح بفترة إنذار مسبق قدرها ١٥ يوماً ووقت مخفض قدره ٥ أيام فقط يمكن للموظف خلالها أن يجيب عن التهم الموجهة إليه بالسلوك السلبي، ومنح وزير مصلحة الأمن القومي أيضاً السلطة لتحديد الجرائم التي لها أثر مباشر وقوي على المصلحة والتي تكون عقوبتها الفصل بقوة القانون من الخدمة الفيدرالية. ويستحق الموظفون في جميع الحالات قراراً مكتوباً، إلا أن عبء تقديم الأدلة من جانب المصلحة قد خفض بدرجة قوية، ويتطلب فقط «تقديم أساس من الحقائق حول العمل السلبي وصلة بين العمل السلبي ومصلحة قانونية للإدارة»، ويقوم أساس الحقائق على دليل مادي وليس ترجيح الدليل. ويمكن الاستئناف ضد الأعمال السلبية لمجلس الولايات المتحدة حماية نظم الجدارة (Mspb)، إلا أن معايير جديدة لمجلس حماية نظم الجدارة لتطبيقها على مثل هذه الحالات يتطلب أن تستوعب رسالة المصلحة في الأمن، كما أن هناك قيوداً وضعت على سلطة مجلس حماية نظم الجدارة لتغيير الجزاءات المفروضة (Federal Register, 2004, P. 8046).

إن قضايا السلطة والتفويض والعدالة دائماً تبرز على السطح حين يتم طرح وتنفيذ إصلاحات للخدمة المدنية، مثل تلك التي تتعلق بمصلحة الأمن القومي. وفي أعقاب نشرة اللوائح المقترحة لمصلحة الأمن القومي، انتاب القلق العضوسوزان كولينز ممثل مين

(Senator Susan Collins of Maine) رئيس لجنة شئون الحكومة بمجلس الشيوخ، وذلك بشأن العبء المخفف للأدلة عن المصلحة في إجراءات الأعمال السلبية وبالنسبة للقيود التي وضعت على مجلس حماية نظم الجدارة في عملية الاستئنافات، وفيما عدا ذلك فقد امتدحت المقترحات (Zeller, 2004). وفي شهادة أمام اللجنة الفرعية للجنة مجلس الشيوخ حول شئون الحكومة وأمام لجنة المجلس حول إصلاح الحكومة، فإن المراقب العام، ديفيد ووكر (David M. Walker)، كان عموماً مسانداً لنظام شئون الموظفين الجديد، لكنه طالب بتجزئة القدرات الأساسية كجزء من عملية تقييم الأداء، وحث على الحرص في تحديد تهم الفصل بقوة القانون، وعبر عن قلقه أن يستمر الموظفون منخرطين بشكل له معنى في شئون المصلحة بالرغم من التخفيض في حجم المساومة الجماعية (U.S. Government Accounting Office, 2004).

وفي حالة مصلحة الأمن القومي، فإن إصلاحات الخدمة المدنية وإدارة الموارد البشرية كانت مدفوعة بخليط معقد ومتحرك من المتطلبات الفنية الضاغطة، والأيدلوجي، والقوى السياسية. وقد شملت الإصلاحات جزئياً تصوّراً من قبل إدارة بوش يتعلق بنموذج القطاع الخاص، إذ يكون فيه مديرو الضبط ذوي سلطة ضمنية واسعة في التصرف تفوق تلك التقليدية التي يستخدمها القطاع العام. والرأي واضح في المرونة الخاصة بتصنيف الوظائف والرواتب، والقيود المفروضة على المساومة الجماعية، وإجراءات التأديب الانسيابية. ومع ذلك فإن مظاهر أساسية من الخدمة المدنية الفيدرالية ظلت باقية. مثلاً، يستحق الموظفون بشكل من أشكال الإجراء في العملية المستحقة قبل الفصل أو أي عمل آخر سلبي. وإن الحق في المساومة الجماعية لم يتم إلغاؤه بالنسبة لموظفي مصلحة الأمن القومي (DHS). برغم أنه محدود بشكل كبير في تطبيقاته على كثير من العمال. وتناقض هذه النتيجة بحدّة ما حدث في ولاية جورجيا حيث جميع موظفي الولاية في النهاية سوف يخدمون بإرادتهم ويتوقيت وشروط غير محددة وليس لديهم أي إمكانية في حقوق المساومة الجماعية من أي نوع.

مستقبل إصلاح الخدمة المدنية The Future Of Civil Service Reform؛

ولم تثمر الإصلاحات الجذرية الشاملة المدعومة سياسياً أو من الجمهور كالتى تمت في جورجيا وفلوريدا مثل تلك الإصلاحات في معظم الولايات برغم حدوث خطوات تدريجية في هذا الشأن في عدد من المواقع (Hays & Sowa, Forthcoming). ولم يحدث لموجة التيار لإصلاح جذري جزئي، قد غطى كل صعيد الولايات بسبب أن مثل هذه الإصلاحات لم ينتج عنها ما تم الوعد به (أو على الأقل لم تتمكن من إبراز ذلك)،

ولاسيما في ظل وجود كثير من الوعود. وإن مدخل جورجيا الشامل قد تم ترويجه كطريقة للحصول على الأداء والمساءلة (Walters, 1997) وأن التقييم الصادق للبرنامج لم يكن بتلك الاعتبارات الجادة في جورجيا وفي غيرها من الولايات، لذلك فإنه ليس بالمستغرب أن الإصلاحات المتوافرة لأولئك الذين يفكرون في الإصلاح، سواء كان شاملاً أو غير ذلك في ولاياتهم فإنه لا يوجد دليل قوي على النتائج التي حققتها تلك الإصلاحات.

وسبب آخر للتشكك حول إمكانية الإصلاح الشامل هو اتجاههم الواضح لمعاقبة وتحطيم معنويات العاملين. إن الحديث المنمق عن ضرب البيروقراطيين من قبل الإصلاحيين المدفوعين عقائدياً وسياسياً، وإمكانية تقليل المزايا أو حرمانهم منها والنتيجة عن حماية نظام الجدارة التقليدي الخاص بهم، والتحجيم، أو التخصيص، كل ذلك قد عمل على تعبئة مقاومة نشطة من جانب الموظفين الحكوميين وحلفائهم. ولم يقتصر الشك والمقاومة فقط على أولئك الذين يعملون لوكالات الولاية. وقد تنامي الوعي لدى صناع السياسة، والموظفين الحكوميين ومنظماتهم والمهنيين في إدارة الموارد البشرية فاعتقدوا أن كثيراً من الإصلاحات التي طبقت خلال الربع الأخير من القرن الـ ٢٠. لم تأت بالمزايا الموعود بها. إنها بحق تضعف الحماس لإصلاحات الخدمة المدنية متضمنة تغييرات ضخمة في النظم الموجودة. وإن الإصلاحات المتدرجة التي تبدأ من مستوى الوكالة لا تهمل القيم التقليدية لإدارة الموارد البشرية والتي ربما تكون النموذج التام (والوصفة لشيء يقارب النجاح) خلال العقود الأولى من القرن الـ ٢١. وقد لاحظ هيزز وكيرني ذلك بقولهما (Hys and Kearney):

«تقود نتائج المسح إلى دعم دعوات.. الإصلاحيين الذين ينادون بالبساطة والمرونة، وحكومة أكثر استجابة مع مرجعية بذاتها لإدارة الموارد البشرية.. ومع ذلك فإن المستجيبين للمسح أشاروا... إلى ارتباط ثابت بل متنامٍ للقيم الأساسية التي وجهت المجال لأكثر من ١٠٠ عام. وكما يكشف العقد القادم، فإنه يتوقع من إدارة الموارد البشرية أن تتمسك بقوة بقيمها التقليدية في المساواة، والمهنية والقيادة التنفيذية، والجدارة والاستجابة السياسية، في حين أن القيم الجديدة للكفاءة تكسب دفعا إضافياً (P. 594, 2000)».

إن التحري الدقيق للاقتراح في التخفيف الشامل للقوانين، والخصخصة، وسحب المزايا كلها ووسائل ضرورية للكفاءة والاستجابة في الحكومة الولائية جميعها مظاهر ضرورية (Selden Etal, 2001, Thompson, 2001)، وفي بداية القرن الـ (٢١) طلب

من مديري شئون الموظفين الحكوميين وصناع السياسة حل مشكلات اجتماعية ومقابلة تحديات فنية كانت ببساطة بعيداً عن الخيال في بداية القرن الـ(٢٠). وإن كثيراً من إصلاحات الخدمة المدنية في تخفيف القيود القانونية واللامركزية التي طبقت على جميع مستويات الحكومة خلال العقد السابق. لا تزال هذه القيود في مكانها، لكن كما لاحظ أحد المراقبين، أن الاهتمام بالمساواة والاستجابة تطفئ على السطح مادام السياسيون يرون أن لديهم أدوات رافعة أقل للرقابة على الخدمة المدنية، والتخفيف من القوانين واللامركزية والتي خفضت من مقدرتهم كقيادات لبذل أقصى رقابة على تطبيق السياسات كما كانوا يفعلون ذلك في السابق (Peters, P. 138).

ومع ذلك، إن التحدي الأساسي في الإصلاح لم يتغير، وإن مؤسسات الخدمة المدنية لا تزال تطالب بتوفير موظفين عموميين يتميزون بالفعالية، وموظفي خدمة مدنية يتجاوبون مع السياسات العامة والقيادة التنفيذية. والمسؤولون المنتخبون مسئولون من عدة أوجه، عن أداء الخدمة المدنية، وبذلك، فإنهم ذوو مصلحة لها ما يبررها في الإصلاحات التي تؤدي إلى تحسين الأداء والاستجابة (Kettle Et Al 1996) وإن التواصل استمر ليكون «اختراع» الخدمة المدنية ونظم إدارة الموارد البشرية التي تطور الاستجابة بمعناها العريض، وترعى المساءلة أمام المنتخبين والقطاعات الأخرى من المجتمع لديمقراطية قوية، ودعم تحقيق نتائج الأداء المرغوب فيها والأهم جداً، في الديمقراطية أن هذه النظم يجب أن تتمتع بدعم عريض وثقة من الجمهور.

أسئلة للمناقشة Discussion Questions:

- ١- هل يمكن للجمهور الأمريكي أن يكون على ثقة من عدالة واستقامة الخدمة المدنية التي تستخدم ممارسات الموارد البشرية مثل تلك المشابهة بالقطاع الخاص؟ ما أسباب إجابتك؟
- ٢- ما المعايير التي يمكن أن تستخدمها لتقييم نتائج إصلاحات الخدمة المدنية في كل من جورجيا وفلوريدا؟ لماذا؟
- ٣- نادراً ما تجيء إصلاحات الخدمة المدنية بالولايات المتحدة بأي شروط للتقييم المنطقي لنتائج الإصلاحات من قبل مراقبين محايدين؟ لماذا تعتقد أن هذه هي الحالة؟

المراجع References

- Clarke, David (2003). «After The Fall: Unions Cautiously Optimistic About New Personnel Rules.» Cq Homeland Security-Reorganization, Accessed [Http://Www.Cq.Com](http://www.Cq.Com) (May 22).
- Condrey, Stephen E. (2002). «Reinventing State Civil Service Systems: The Georgia Experience.» *Review Of Public Personnel Administration* 22 (Summer), PP. 114-124.
- Federal Register (2004). Department Of Homeland Security Human Resource Management System; Proposed Rule (February 20), PP. 8030-8071.
- Georgia Merit System (1994). «Georglagain: Data Collection On Jobs Begins.» *State Personnel New: A Quarterly For And About Georgia State Employees* 18 (April), PP. 1, 3.
- Georgia Merit System (2001a). Memorandum: Governor's Recommendations For Salary Increases Merit System Legislation. Atlanta, Ga: Office Of The Commissioner (January 24). Georgia Merit System (2001b). «State Employees Move Toward Market Salaries, Bonuses For Achievement With Performanceplus.» *The Georgia Statement* 4 (February), P. 1.
- Gore, Albert (1993). *Creating A Government That Works Better And Costs Less: Report Of The National Performance Review*. Washington Dc: Government Printing Office.
- Gossett, Charles W. (2002) «Civil Service Reform: The Case Of Georgia.» *Review Of Public Personnel Administration* 22 (Summer), PP. 94-113.
- Hays, Steven W. (1996). «The 'State Of The Discipline' In Public Personnel Administration.» *Public Administration Quarterly* 20 (Fall), PP. 285-304.
- Hays, Steven W., And Richard C. Kearney (1997). «Riding The Crest Of A Wave: The National Performance Review And Public Management Reform.» *International Journal Of Public Administration* 20 (January), PP. 11-40.
- Hays, Steven W., And Richard C. Kearney (2001). «Anticipated Changes In Human Resource Management: Views From The Field.» *Public Administration Review*, Vol. 61, No. 5 (September-October), PP. 585-597.
- Hays, Steven W., And Jessica Sowa (Forthcoming). «A Broader Look At The 'Accountability' Movement: Some Grim Realities In State Civil Service Systems.» *State And Local Government Review*.
- IngErsoll, David E., Richard K. Matthews, And Andrew Davison (2001). *The Philosophical Roots Of Modern Ideology*. 3rd Ed. (Upper Saddle River, Nj: Prentice-Hall).
- Kearney, Richard C., And Steven W. Hays (1998). «Reinventing Government, The New Public Management And Civil Service Systems.» *Review Of Public Personnel Administration*, Vol. 18, No. 4 (Fall), PP. 38-54.
- Kellough, J. Edward, And Haoran Lu (1993). «The Paradox Of Merit Pay In The Public Sector: Persistence Of A Problematic Procedure.» *Review Of Public Personnel Administration* (Spring), PP. 45-64.

- Kellough, J. Edward, And Lioyd G. Nigro (2002). «Pay For Prformance In Georgia State Government.» Review Of Public Personnel Administration (Summer), PP. 146-166.
- Kellough, J. Edward, And Lioyd G. Nigro (2005). «Radical Civil Service Reform: Ideology, Politics, And Policy.» In Stephen E. Condrey (Ed.), Handbook Of Human Resource Management In Governmetn, 2nd Ed. (San Francisco: Jossey-Bass), PP. 58-75.
- Kellough, J. Edward, And Lioyd G. Nigro (Eds.) (2006). Civil Service Reform In The States: Politics And Public Personnel Policy At The Sub-National Level (Albany: State University Of New York Press).
- Kellough, J. Edward, And Sally Coleman Selden (2003). «The Reinvention Of Public Personnel Administration: An Analysis Of The Diffusion Of Prsonnel Management Reforms In The States.» Public Administration Review, Vol. 63, No. 2 (March-April), PP. 165-175.
- Kettl, Donald F., Patricia W. Ingraham, Ronald P. Sanders, And Constance Horner (1996). «Civil Sevice Reform: Building A Government That Works (Washington, Dc: Brookings Insitution Press).
- Kukendall, Christine L., And Rex L. Facer li (2002). «Public Emloyment In Georgia State Agencies: The Elimination Of The Merit System.» Review Of Public Personnel Administration 22 (Summer), PP. 133-145.
- Lasseter, Reubin W. (2002). «Georgia's Merit System Reform 1996-2001: An Operating Agency's Perspective.» Review Of Public Personnel Administration 22 (Summer), PP. 125-132.
- Milkovich, G. T., And A. K. Wigdor (Eds.) (1991). Pay For Performance: Evaluating Performance And Merit Pay. (Washingtondc: National Academy Press).
- National Commission On The State And Local Public Service (1993). Hard Truths/ Tough Choices: An Agenda For State And Local Reform (Albany, Ny: Nelson A. Rockefeller Institute Of Government).
- Nigro, Lioyd G., And J. Edward Kellough (2000). «Civil Service Reform In Georgia: Going To The Edge?» Review Of Public Personnel Administration (Fall), PP. 41-54.
- Osborne, David, And Ted Gaebler (1992). Reinventing Government How The Entrepreneurial Spirit Is Transforming The Public Sector. (Reading, Ma: Addison-Wesley).
- Osborne, David, And P. Plstrik (1997). Banishing Bureaucracy. (Reading, Ma: Addison-Wesley).
- Pearce, Jone L. (1989) «Rewarding Successful Performance.» In James L. Perry (Ed.), Handbook Of Public Administration (San Fracisco, Ca: Jossey-Bass), PP. 401-441.
- Pearce, Jone L., And James L. Perry (1983). «Federal Merit Pay: A Longitudinal Analysis.» Public AdministratiOn Review 43, PP. 315-325.

- Perry, James L. (1988-89). «Making Policy By Trial And Error: Merit Pay In The Federal Service.» Policy Studies Journal 17, PP. 389-405.
- Perry, James L., B. A. Petrakis, And T.K. Miller (1989). «Federal Merit Pay, Round Ii: An Analysis Of The Performance Management & Recognition System.» Public Administration Review 49, PP. 29-37.
- Peters, B. Guy (2001). The Future Of Governing, 2nd Ed., Revised (Lawrence: University Press Of Kansas).
- Schultz, David (2002). «Civil Service Reform,» Public Administration Review, Vol. 62, No. 5 (September-October), PP. 634-637.
- Selden, Sally Coleman, Patricia Wallace Ingraham, And Willow Jacobson (2001). «Human Resource Practices In State Government: Findings From A National Survey.» Public Administration Review, Vol. 61, No. 5 (September-October), PP. 598-607.
- State Of Georgia (1996). «Public Officers And Employees' Personnel Administration; Unclassified Service Defined To Include All Positions Filled By New Hires; Classified Service Employees To Remain In Classified Service On Certain Conditions.» No. 816 (Senate Bill 635). General Acts And Resolutions. Vol. ` , PP. 684-691.
- Thompson, Frank J. (2002). «Renvention In The States: RiPPle Or Tide?» Public Administration Review, Vol. 62, No. 3 (May-June), PP. 362-367.
- Thompson, Frank J., And Beryl A. Radin (1997). «Reinventing Public Personnel Management: The Winter And Gore Initiatives.» In Carolyn Ban And Vorma M. Riccucci (Eds.), Public Personnel Management: Current Concerns, Future Challenges (White Plains, Ny: Longman).
- U.S. Department Of Homeland Security And U.S. Office Of Personnel Management (2003). Human Resources Management System: Design Team Review Of Current Practices (Washington Dc: Department Of Homeland Security And Office Of Personnel Management).
- U.S. Government Accountability Office (2003). Dhs Personnel System Design Effort Provides For Collaboration And Employee (September). (Washington Dc: Government Printing Office).
- U.S. Government Accountability Office (2004). Preliminary Observations On Proposed Dhs Human Capital Regulations (February 25). (Washington Dc: Government Printing Office).
- U.S. Statutes At Large (2002). Public Lsw 107-296, Vol. 116, PP. 2135-2321.
- Walters, Jonathan (1997). «Who Needs Civil Service?» Governing, Vol. 10, No. 11, PP. 17-21.
- Walters, Jonathan (2002). «Life After Civil Service Reform: The Texas, Georgia, And Florida Experience.» IBM Endowment For The Business Of Government: Human Capital Series (October).

- West, Jonathan P. (2002). «Georgia On The Mind Of Radical Civil Service Reformers.» Review Of Public Personnel Administration 22 (Summer), PP. 79-93.
- Sise, Lois Recascino (2002). «Public Management Reform: Competing Drivers Of Change.» Public Administration Review, Vol. 62, No. 5 (September-October), PP. 555-567.
- Zeller, Shawn (2003). «Opm Releases Suggestions For Homeland Security Personnel System.» Govexec.Com accessed [Http://Www.Govexec.Com/New](http://www.govexec.com/new) (October 6).
- Zeller, Shawn (2004). «Lawmaker Questions Proposed CHanges To Dhs APPeals Process.» Govexc.Com Accessed [Http://Www.Govexec.Ocm.News](http://www.govexec.com/news) (February 23).

الفصل الثاني عشر

مستقبل الموظفين الحكوميين

The Future Of Public Personnel

لقد كانت التسعينيات سنوات تغيير كبير لشئون الموظفين الحكوميين على جميع مستويات الحكومة بالولايات المتحدة: إصلاح الخدمة المدنية، إعادة الإبداع، الهندرة، التخصص والآراء المتصلة بذلك جميعها أصبحت أجندة شعبية مع المديرين الحكوميين وأيضاً مع المسؤولين المنتخبين. وقد كان لتحليل وتوصيات لجنة وونتر وفولكر (Wanter and Volcker)، ومراجعة الأداء القومي (NPR) الأثر الرئيسي على تصور صناعات السياسة عن المهام المحورية لمكاتب إدارة الموارد البشرية، وبشكل أكبر، عن كيفية تقييم أداء تلك المكاتب. إن شئون الموظفين الحكومية - أي إدارة الموارد البشرية، تضع في المركز سياسات وممارسات القرن الـ ٢١ الضاغطة وتجعلها موجهة بشكل رئيسي لاحتياجات الإدارة، وأداء المنظمة، والاستجابة لأجندة السياسة وبرامج المسؤولين المنتخبين. وسيظل اجتذاب الأفراد الذين تحتاج إليهم الوكالات الحكومية للمحافظة على استمرارية الفعالية والكفاءة والمحافظة عليهم وتطوير مهاراتهم أموراً ذات أهمية بالغة في الحاضر والمستقبل، لكن الطرق المطلوبة لمقابلة هذه التحديات تتغير بخطوات متسارعة.

إصلاح الخدمة المدنية Civil Service Reform؛

يبدو أن الرغبة، والدعم لإصلاح الخدمة المدنية الذي تمت مناقشته في الفصول السابقة لا تخفى على أحد. ويبدو أيضاً أن عهد بناء نظم شئون الموظفين على مبادئ الجدارة صممت أساساً لتنظيم وتقييد تصرف المديرين الحكوميين كما يبدو أن ذلك عهد قد انتهى. إن تخفيض الهياكل البيروقراطية والإجراءات، واللامركزية السلطة والمساءلة، والتعاقد الخارجي أو تخصص الخدمة الحكومية، والإدارة المساندة كل ذلك قيم متحركة تدفع (فن الأداء) للتفكير حول كيفية تصميم وإدارة نظم شئون الموظفين الحكومية للمستقبل. وإن المعيار المستخدم للحكم على فعالية نظم شئون الموظفين سوف يضغط على أداء الوكالة ونتائج برامجها، أكثر من الالتزام بأحكام الخدمة المدنية والإجراءات.

وقد أشار كل من ريتشارد كيرني وستيفن هيز (Richard Kearney and Steven Hays) إلى الأثر الواضح على الإدارة الحكومية جراء الجهود لإزالة البيروقراطية، ودعم اللامركزية والتخصص، وكيف تدار الإدارة الحكومية، وأن هذه الجهود لم تشر إلى أي دلالات نحو التخفيف في المستقبل المنظور (1998, P. 44) وبعبارة مماثلة، فقد أورد سيلدين، وانجراهام وجاكوبسون (Selden, Ingraham & Jacobson) أن المسح

الذي تم في عام ١٩٩٨م حول مشروع الأداء في الحكومة بالنسبة لحكومات الولايات، هذا المسح كشف عن حركة مستمرة نحو استبدال نظم أخرى أكثر مرونة وذات مداخل متعددة في الاستقطاب، والتصنيف، والتعويض بالنظم التقليدية (2001, P. 606) وتوقعوا ما يلي:

- استمرار تيارات اللامركزية والانسيابية لمزيد من الكفاءة والتبسيط.
- ضرورة أن تماثل/توازي نظم شئون الموظفين بالولاية مع إدارة الموارد البشرية لتتفق مع وظائف التخطيط الإستراتيجي بحكومات الولايات.
- سوف تكون إدارة الموارد البشرية أكثر تمازجاً في «نسيج» عمليات الوكالة وبذلك تكون أقل انعزلاً عن المديرين (Selden Et Al, 2001, P. 606) هذا وإن هيز وكيرني (Hays and Kearney) وهما يتأملان في نتائج المسح الذي قاما به لدى أعضاء جمعية إدارة المدن الدولية قد توصلوا إلى حقيقة أن الضغوط لإصلاح الخدمة المدنية لم تهدأ بعد:

«إن شئون الموظفين الحكومية سوف تظل في حالة غليان واضطراب. لقد أصبح التغيير سمة ثابتة في ممارسة إدارة الموارد البشرية مع تقدم الإصلاح خطوات على الصعيد الفعلي في كل جبهة يمكن تخيلها (Hays & Kearney, 2001, P. 55)».

تخطيط القوى العاملة وتطوير الموارد البشرية Workforce Planning And Human Resource Development

برغم أن كثيراً من مهام إدارة الموارد البشرية التي كلفت بها إدارات أو مصالح شئون الموظفين أو الموارد البشرية لن تتغير، إلا أن الطرق التي تستخدم للقيام بها سوف تتغير بواسطة التقنيات الحديثة والترتيبات التنظيمية التي تتطلب دعماً للأفضل وتتطلب أيضاً مهارات جديدة. وإن نسبة متنامية من وظائف الحكومة سوف تتطلب مهنيين مدربين تدريباً عالياً ومتعلمين بدرجة واسعة والذين يجب رفع قدراتهم بشكل مستمر ليتماشوا مع مطالب وظائفهم الفعلية والمهنية. وقد كشف مشروع الحكومة في الأداء في عام ٢٠٠٥م ومن خلال المسح الذي تم في حكومات الولايات، كشف التالي:

«يوجد إحصار في شئون الموظفين في الأفق، إذ يوجد في أكثر من نصف الولايات موظف واحد من بين كل خمسة سوف يتقاعد خلال السنوات الخمس القادمة...».

«... وواضح أن هناك حاجة إلى التخطيط للمستقبل أو أن يصبح المستقبل كئيماً أمام أي شخص يعتمد على خدمات الولايات» (Barrett & Greene, 2005, P. 27).

إن لدى المخدمين الحكوميين تاريخاً طويلاً في عدم النجاح في التخطيط الموجه للمستقبل للقوى العاملة، وكذلك عدم النجاح في استثمارات مستمرة يستند إليها في تدريب وتطوير القوى العاملة لديها. وكانوا في الغالب مترددين في إنفاق الأموال اللازمة لتمويل أي شيء إلا في الحالة الأساسية جداً من التدريب، وأن ميزانيات التدريب والتطوير بشكل تقليدي هي أول البنود التي تخفض أو يتم إلغاؤها خلال فترات الضغوط المالية (Barrett & Greene, 2005, P. 27-28).

إن برامج التخطيط الإستراتيجي وتطوير رأس المال البشري صممت لتحديد ومقابلة احتياجات الموارد البشرية المتوقعة التي كانت نادرة، وغالباً ما تكون مبادرات مشكوكاً (في تنفيذها) بالقطاع العام. وإن تركيز نظم الجدارة التقليدية، من الناحية التاريخية كان منصباً على الوظائف أكثر منه على المستقبل الوظيفي - المهنة - مما شجع على وجود نظرة جامدة في التوافق بين احتياجات المنظمة ومؤهلات القوى العاملة. وكان الافتراض أن أولئك الذين تم توظيفهم يحوزون المهارات والمعرفة والقدرات الضرورية لأداء وظيفة محددة. وعلى كل، فإن خطوات التغيير جعلت أوصاف الوظائف، والمؤهلات، وخطط التصنيف نادراً ما تكون سارية (أو محدثة) وحتى احتمال أنها تكون في تنسيق مع تحول اختصاصات الوكالات، والتطور التقني، وأنماط التحول في العرض والطلب في سوق العمل.

وإن النظم القائمة على الوظيفة، تجعل نظم التخطيط للمستقبل الوظيفي والتطوير أمراً صعباً من حيث إنشائه مما زاد الأمور سوءاً، وذلك بسبب عدم الافتراض أن الموظفين سوف يتحركون باستمرار عن مجموعة يمكن التنبؤ بها من الأدوار المختلفة وذات التصاعد في التعقيد والتحدي. ويوجد حافز ضئيل للموظفين، تحت هذه الظروف لهيئة البنية التحتية للتدريب والتطوير الضروري لدعم المستقبل الوظيفي الذي يتضمن مجموعة من الوظائف والمسؤوليات المختلفة مقارنة بالوظائف. وإن الموظفين الحكوميين لم يشجعوا للتفكير من منظور التوقع واكتساب المعرفة، والمهارات والقدرات والخبرة التخصصية التي قد يحتاجون إليها في المستقبل. ونادراً ما تلقى الجهود الفردية في هذا الشأن الدعم بسبب أن المخدمين عامة يشترطون أن أي تدريب يدفعون فيه أموالاً ينبغي أن يتصل مباشرة بوظيفة ما، وليس خطة للمستقبل الوظيفي (U.S. Office of Personnel Management, 2005) وإن برامج التدريب

والتطوير في حالة وجودها فإنها تركز على ما يحتاج إليه الموظفون للأداء الجيد في وظائفهم الحالية.

وسوف يُرغم المخدمون الحكوميون على جميع الاحتمالات وبشكل متصاعد، للتعامل مع الحقيقة أن الاستثمارات الدائمة في القوى العاملة في مجال التخطيط، والتدريب، وتطوير الموارد البشرية تعتبر ضرورة وأنها على المدى الطويل ستكون ذات فعالية في التكلفة. وستكون التكلفة المالية والسياسية المترتبة على عدم اللجوء لمثل هذه الاستثمارات ثم مواجهة المشكلات في شكل أزمات عالية جداً. ويوجد اتجاه من المحتمل أن يتصاعد خلال العقد القادم حين تصبح شئون الموظفين الحكوميين قليلة الرقابة في المدى وتتحرك بعيداً عن نظم الجدارة التي تتحكم فيها الوظيفة إلى التحول نحو منظور تطوير الموارد البشرية (American Society For Training and Development, 1990, P. 3) وتضم إدارة الموارد البشرية على الأقل ثلاثة مجالات من التخطيط والتطوير للموارد البشرية والمجالات هي:

- التدريب والتطوير، يتضمن التعرف والمساعدة في تطوير بشكل مخطط للقدرات الأساسية التي تمكن الأفراد من أداء الوظائف الحالية وفي المستقبل (P. 4) ويتركز التدريب والتطوير للأفراد على أدوار أو وظائف تنظيمية، تستخدم أنماطاً من الطرق، متضمناً ذلك التدريب في موقع العمل أو بعيداً عنها، والتدريب على الوظيفة وإشراف البيان بالعمل، وطرقاً أخرى في تشجيع التعلم من جانب الأفراد.
- التطوير التنظيمي، والذي يركز على بناء علاقات اجتماعية ونفسانية ذات فعالية ومنتجة داخل وبين مجموعات العمل في المنظمات. ويستخدم التطوير التنظيمي العديد من العمليات الموجهة كتدخلات على مستويات الأفراد والجماعات بهدف تحسين الأداء الإجمالي بالمنظمات.
- تطوير المستقبل الوظيفي، وهو يسعى لتنسيق التخطيط لمستقبل الأفراد الوظيفي وعمليات إدارة المستقبل الوظيفي بالمنظمة بغرض «تحقيق توافق عالٍ بين الأفراد والاحتياجات التنظيمية» (P.4).

وإن المصطلح الضيق «برنامج تدريب» أصبح بديلاً عنه بصورة متواترة المصطلح الأكثر شمولاً «برنامج تطوير الموارد البشرية». وإن مثل هذه البرامج تتم الموافقة عليها في الحكومة الفيدرالية للقيام بنشاطات واسعة ومتنوعة في التدريب والتطوير متضمناً ذلك ما يلي:

- توجيه الموظفين المستجدين بالحكومة الفيدرالية، والوكالات التي يتبعونها ووظائفهم وشروط الاستخدام.
- توفير الإرشاد الذي يحتاج إليه الموظفون المستجدون لتحقيق أداء مرضٍ خلال فترة التجربة.
- إكساب موظفين مختارين لديهم المهارات والمعرفة التي سوف يحتاجون إليها لمعالجة المسؤوليات المتزايدة كجزء من خطة الوكالة الإستراتيجية الإجمالية لمقابلة الاحتياجات من الموظفين في المستقبل.
- توفير أو تنظيم تدريب متواصل فني ومهني لمنع اهتراء المعرفة والمهارات.
- تطوير قدرات القوى العاملة من المديرين على مستويات الإشراف، والإدارة الوسطى، والإدارة العليا التنفيذية في مجالات مثل مهارات العلاقات الشخصية، الاتصالات، القيادة، الإدارة المالية، وتقييم البرامج.
- توفير التعليم والتدريب الذي ينتهي بدرجات أكاديمية إن اقتضت الضرورة لاجتذاب والمحافظة على العاملين الذين لديهم مهارات حرجية في الحرف/المهن التي تعاني نقصاً مع منافسة حادة متوقعة في السوق.
- المساعدة في التحول في المستقبل الوظيفي (بين المهن) والتدريب، وإعادة التدريب للموظفين الذين تم تبديل مواقعهم بسبب التحجيم وإعادة الهيكلة.
- وإن الوكالات الفيدرالية مطالبة بحكم القانون أن تكون لديها عمليات للتعرف على احتياجات تحسين الأداء، وأنه يجب أن تكون لديها برامج لتطوير الموارد البشرية تصمم لمقابلة هذه الاحتياجات بطرق ذات كفاءة وفعالية. وتشمل هذه العمليات العناصر التالية:
- وضع أهداف للأداء وتقرير الفجوات - إذا وجدت - بين هذه الأهداف والأداء الفعلي.
- تحديد الأسباب لفجوات الأداء وتقرير عما إذا كانت مبادرات التدريب والتطوير ينبغي أن تسد أو تزيل هذه الفجوات.
- تجميع وتحليل المعلومات بشكل منتظم حول الاحتياجات التنظيمية في التدريب واستخدام هذه البيانات لتوجيه القرارات حول الاستثمارات في تطوير الموارد البشرية.
- العمل على انخراط الإدارة والموظفين على جميع المستويات في التخطيط وتنفيذ نشاطات تطوير الموارد البشرية، ودمج خطط وبرامج التدريب مع الوظائف الأخرى لإدارة الموارد البشرية.

وإجمالاً، إن السبب بسيط في التشكيك أن التخطيط للقوى العاملة وتطوير الموارد البشرية سوف يصبح مهماً بشكل تصاعدي بالنسبة للمخمدمين الحكوميين على جميع مستويات الحكومة. وبرغم أن تخطيط القوى العاملة (انظر الفصل الثالث) لا يزال بعيداً عن كونه مألوفاً، فإن الضغوط لتقديم خدمات حكومية فعالة وذات كفاءة من المحتمل أن ترغم على الاعتراف بين المخمدمين الحكوميين بأن الاستعدادات الإستراتيجية في عمليات تطوير الموارد البشرية.. التي تركز على متطلبات المهارة والمعرفة الجديدة لموظفي اليوم والمستقبل وتطبيق إستراتيجيات أكثر تحدياً في التدريب والتطوير؛ سوف تكون ضرورية.

علاقة التوظيف Employment Relationship

سوف يستمر الموظفون الحكوميون يواجهون ضغوط مالية وسياسية للتحرك بعيداً عن فكرة أنه ينبغي على الحكومة أن تكون «الموظف المثالي». وأن الكفاءة وتقليل التكلفة والمرونة من المتوقع أن تدفع الخيارات التي وضعها صناع السياسة العامة، وأن هذا الاتجاه قد شجع إستراتيجيات الموارد البشرية التي تركز على الاستثمارات المحدودة (الراتب، والمزايا، والتقنية، وفرص تطوير المستقبل الوظيفي) في وظائف ضرورية أو ذات رسالة حرجية، وفي العمال. ولأن التكاليف (الراتب، والمزايا، ومقومات العمل، ونظام الموارد البشرية نفسه) المرتبطة باجتذاب موظفين ذوي تعليم عال ومهارات وتحفيزهم والمحافظة عليهم، إذ توجد حاجة إليهم لتحقيق المستويات الضرورية لأداء تنظيمي مرتفع، والمحافظة على ذلك؛ أصبحت الرقابة وتخفيض تكلفة العمالة في مجالات أخرى هدفاً أساسياً للمخمدمين الحكوميين وكذا بالنسبة للقطاع الخاص. وهناك طريقتان رئيسيتان للمحاولة لتحقيق هذا الهدف هما الخصخصة أو التعاقد الخارجي والاستخدام الموسع للعمال المؤقتين. وسوف تستخدم كلتا الإستراتيجيتين بشكل موسع وخاصة التعاقد الخارجي.

وتأتي الخصخصة في عدة أشكال، ومن ذلك تحويل بعض الوظائف الحكومية إلى القطاع الخاص، ونظم أذون الصرف وإعانات مصروفات الضرائب بدلاً من توفير الخدمات الحكومية مباشرة، والتعاقد الخارجي للخدمات التي كانت تقليدياً يقوم بها الموظفون الحكوميون. وإنه بجميع أشكالها، تسعى الخصخصة لاستخدام أسواق تنافسية لتخصيص الموارد بكفاءة وللتحكم في التكاليف. وبعبارة ذات عمومية، فإن المدافعين عن الخصخصة يبررون (رأيهم) بأن البيروقراطية والبيروقراطيين هم أصلاً غير أكفاء بسبب أنهم معزولون بالفعل عن قوى التنظيم أو الانضباط في مكان السوق التنافسي.

وقد خضعت نتائج الخصخصة للموظفين الحكوميين لنقاش موسع لكن الدليل يطرح المفهوم أن مبادرات الخصخصة، تتحرك خاصة تجاه التعاقد الخارجي بالنسبة للخدمات الحكومية، وهي من المحتمل أن يكون لها ثلاثة أنواع من النتائج. أولاً، ستكون اتحادات الموظفين في موقف المدافع وهم يسعون للدفاع عن أنفسهم ضد الاتهامات على أن المساومة الجماعية هي أساساً عملية سياسية ينتج عنها تكلفة عمالة عالية مصطنعة، وإن المقاولين الخصوصيين دائماً لديهم القدرة لجعل تكلفة العمالة متدنية بسبب أنهم لا يتعاملون مع عمال منتمين إلى اتحادات. وثانياً، إلى الحد الذي تكون فيه ترتيبات الخصخصة منفذة، يقف الموظفون الحكوميون ليفقدوا وظائفهم. وحتى لو أن وظائفهم أي أعمالهم لم «تخصص» - أي توكل للقطاع الخاص - فإن كثيراً من الموظفين الحكوميين يعملون تحت تهديد أنهم سوف يفقدون وظائفهم للمقاولين إذا لم تخفض التكاليف وترتفع مستويات أداء البرنامج. وإن مناحاً تنظيمياً يدفعه الخوف من الخصخصة من المحتمل أن تكون له نتائج تفاوضية قوية بالنسبة للروح المعنوية للعمال والتزامهم. وثالثاً، إن الخصخصة حتماً تطرح أسئلة جدية حول كيفية التشديد على المعاملة العادلة والمتكافئة التركيبية من الموظفين الحكوميين ومن القطاع الخاص وهم الذين الآن يؤدون عملاً كان حصرياً وظائف حكومية، مثل تشغيل نظم السجون. إن الحماس الحالي حول مرونة التنظيم، والإدارة الموجهة للنتائج وآلة السوق تهدد بهدم حقوق راسخة طويلاً وأنواع من الحماية يتمتع بها الموظفون الحكوميون في ظل نظم الجدارة. كما أن الذين يعملون للمقاولين الخصوصيين هم أيضاً وضعوا في بيئات قانونية وسياسية تعرضهم لتحديات جديدة مثل التعرض للمسئولية المدنية في حالة انتهاك الحقوق الدستورية للمواطنين (Cooper & Newland, 1997).

واتجاه آخر ذو علاقة هو التنامي في استخدام الموظفين المؤقتين (كإجراء عارض) ولجزء من الوقت من قبل القطاعات الحكومية وكذلك من القطاع الخاص. ويمكن للحكومات على كل المستويات أن تدخل في عقود خدمات مع الشركات الخاصة التي تستخدم أعداداً كبيرة من العمالة «المؤقتة» وجزءاً من الوقت. (Bureau of Labor Statistics, 2005a)، وإن العمال في العمل العارض هم أولئك الذين ليست لديهم عقود استخدام لا صريحة ولا ضمنية. ويضمون العمال المؤقتين - والذين يبلغ عددهم (١,٢) ملايين في عام ٢٠٠٥م - والذين توفرهم للعلاء شركات المساعدة المؤقتة. وبرغم أن العمل يشرف على العمال المؤقتين، إلا أنه في كشف مرئيات شركة إمداد الخدمات المؤقتة وبالإضافة إلى العمال المؤقتين، يوجد في سوق العمل بالولايات المتحدة نحو (١٠) ملايين مقاول مستقل، و(٢,٥) ملايين عامل عند الطلب

(Bureau of Labor Statistics, 2005a). وبالمقارنة بالموظفين والمستديمين الذين يعملون دواماً كاملاً، فإنه يبدو أن العمال لبعض الوقت وللأعمال العارضة يتقاضون مزايا بسيطة وأقل سخاء. وإن مقدرة المقاولين، غالباً، لتوفير خدمات بتكلفة أقل من الوكالات الحكومية يمكن تفسيرها جزئياً بكونهم لا يودون الصرف كثيراً في مزايا الموظفين. وإن التأمين الصحي يتوافر فقط في نحو نصف شركات الخدمات المؤقتة، وإن العطلات والإجازات مدفوعة الأجر تتوافر في ثلاثة أرباع تلك المنظمات (Bureau of Labor Statistics, 2005b). وعلى كل، «فإن عدداً قليلاً من العمال المؤقتين يتلقون تلك المزايا، إما بسبب أنهم فشلوا لمقابلة متطلبات الحد الأدنى من المؤهلات أو، كما هو الحال في خطط التأمين، فإنهم يختارون عدم الاشتراك. وإن الشركات التي تستخدم معظم العمال المؤقتين ليس أقل من النصف من العمال - غالباً أقل من العشر - يستحقون مزايا العطلات والإجازة. وبالمثل، فقد أفادت معظم الشركات أن أقل من (١٠٪) من العمال المؤقتين يشتركون في برنامج تأمين صحي تتكفله الشركة. وتتطلب بخاصة هذه الخطط في التأمين الصحي أن يدفع الموظف جزءاً أو كل تكلفة تغطية التأمين (Bureau of Labor Statistics, 1999, P. 3).

وإلى الدرجة التي يتسبب فيها التعاقد الخارجي من قبل الحكومة فإنه - أي التعاقد - يجيء بعمال أكثر في القطاع الخاص من الذين يعملون لجزء من الوقت ضمن القوى العاملة التي تعمل في توزيع الخدمات الحكومية والضغوط التي يمكن أن تمارسها الوكالات الحكومية لتخفيض المزايا للعاملين لجزء من الوقت. ونتيجة أخرى للتعاقد الخارجي قد تؤدي إلى تدنٍ مطرد في عدد العمال لجزء من الوقت في الخدمة المدنية وعلى جميع المستويات وحيثما تسعى الحكومات لاستغلال الفوائد من تكاليف العمالة المدنية.

إن القضايا التي تواجه المخدمين الحكوميين في هذا المجال من سياسة الموارد البشرية قضايا صعبة: هل يتبعون أم يسبقون في الريادة القطاع الخاص ويركزون على تطوير الراتب التنافسي، والمزايا، وشروط العمل الخاصة بالعاملين الأساسيين ذوي المهارات العالية ولهم ضرورة، أو هل لديهم الالتزام للخدمة «كموظف مثالي» بمنح جميع عمالهم حزمة من المزايا المكلفة نسبياً؟ هل هي جزء من دور الحكومة كمخدم أن تكون مثلاً إيجابياً في المجتمع في مجالات مثل الفرص المتكافئة، المساواة في الرواتب حقوق الموظفين والحمايات القانونية، وظائف ذات مغزى للعاقين، ومزايا؟ كيف ينبغي أن تكون تلك القيم مهمة بالمقارنة بالكفاءة التنظيمية، وفعالية تكلفة

البرنامج، ومرونة الإدارة بأي خيارات تقدم حول كيف يتم توفير أو ترتيب خدمات حكومية؟ وبمعنى واحد مهم جداً، إنه كلما تغيرت الأشياء بكثرة، فإنها تستمر كذلك ولأمد طويل. وإن إدارة شئون الموظفين الحكومية سوف تظل مجالاً يتم بين طياته تنازع في القيم المنافسة والمصالح القوية للمنافسة، وسوف ينتج من هذه الصراعات عواقب مهمة بشكل عميق على المجتمع الأمريكي.

أسئلة للمناقشة Discussion Questions:

- ١- هل يمكن للجمهور الأمريكي أن يكون واثقاً من عدالة واستقامة خدمة مدنية تستخدم ممارسات في الموارد البشرية تماثل تماماً تلك التي بالقطاع الخاص؟ ما الأسباب وراء إجابتك؟
- ٢- ما المعيار الذي يمكن أن تستخدمه لتقييم نتائج إصلاحات الخدمة المدنية في جورجيا وفلوريدا؟ لماذا؟
- ٣- إن إصلاحات الخدمة المدنية بالولايات المتحدة نادراً ما تجيء - إذا حدث ذلك - بأي شروط لتقييم منطقي لنتائجها أو مخرجاتها - من قبل مراقبين محايدين. لماذا تعتقد أن هذه فعلاً هي الحالة؟

المراجع REFERENCES

- American Society for Training and Development (1990). An Introduction to Human Resource Development Careers, 3rd ed. (Alexandria, VA: American Society for Training and Development), September.
- Barrett, Kacherine, and Richard Greene (2005). "Grading the States: A Management Report Card." *Governing: Special Issue* (February), PP. 24-95.
- Bureau of Labor Statistics (1999). "Employee Benefits Survey: Table 3. Percent of Employees Participating in Selected Employee Benefits Programs, Various Employment Groups, 1995-1997." Accessed <http://Stats.bls.gov/news.release/ebs3.r03.htm> (May 5, 1999).
- _____. (2005a). "Contingent and Alternative Employment Relationship, September 2005." News, USDL 05-1433. (Washington, DC: U.S. Department of Labor), July 27, 2005.
- _____. (2005b). "National Compensation Survey: Employee Benefits in Private Industry in the United States-March 2005." (Washington, DC: U.S. Department of Labor), August.
- Cooper, Philip J., and Newland, Chester A. (Eds.). (1997). *Handbook of Public Law and Administration* (San Francisco: Jossey-Bass).
- Governing (1999). "Grading The States: A 50-State Report Card on Government Performance." *Governing*, Vol. 12, No. 5 (February).
- Hays, Steven W., and Richard C. Kearney (2001). "Anticipated Changes in Human Resource Management: Views from the Field." *Public Administration Review*, Vol. 61, No. 5 (September-October), PP. 585-597.
- Kearney, Robert C., and Hays, Steven W. (1998). "Renventing Government, The New Public Management and Civil Service Systems in International Perspective." *Review of Public Personnel Administration*, Vol. 18, No. 4 (Fall), PP. 38-54.
- Selden, Sally Coleman, Patricia Wallace Ingraham, and Willow Jacobson (2001). "Human Resource Practices in State Government: Findings from a National Survey." *Public Administration Review* (September-October), PP. 598-607.
- U.S. Office of Personnel Management (2005). *Training And Development Fact Sheets with Questions and Answers*, Accessed <http://www.opm.gov/hrd/lead/policy/fea-00.asp> (December 4, 2005).

الفهرس

Index

<p>A</p> <p>Acwa. See Administrative Careers With America</p> <p>Ada. See Americans With Disabilities Act</p> <p>Adams, John Quiney, 23</p> <p>Adams, John, 22</p> <p>Adarand V. Pena (1986), 262-263adea. See Age Discrimination In Employment Act</p> <p>Administrative Careers With America (Acwa), 105-107, 116-117 Adverse Impact (Definition of), 101 Affirmative Action, 252-264 College and, 241, 260, 261-262 History Of, 36, 252-258 Preferential Programs, 240-241, 258, 259, 260, 261-262 Religion and, 260 Rights of Public Service Employees and, 240</p> <p>Afge. See American Federation of Government Employees</p> <p>Afl-Cio. See American Federation of Labor And Congress of Industrial Organizations</p> <p>African Americans Affirmative Action And, 261 Discrimination Against, 35, 114, 250-251, 254 Employment of, 15,16 Protests B, 250-251, 254 Tests/Testing v, 114 Unionization By, 250</p> <p>Afscm, Et Al. V. Washington Et Al. (1983), 158</p>	<p>Afscme V. Washington (1985), 158</p> <p>Afscme. See American Federation of State, County and Municipal Employees</p> <p>Aft. See American Federation of Teachers Age/ Aging Demographic Trend Toward, 294 Discrimination Based on, 37, 255-256 of Public Service Workers, 15,16,17, 49</p> <p>Age Discrimination In Employment Act (Adea; 1967), 37, 255-256 Age. See Assembly of Government Employees Agency Shops (and Collective Bargaining), 214-215 Air Traffic Controllers Strike, 202 Alternative Work Schedules (Aws), 285-287</p> <p>American Federation of Government Employees (Afge), 205</p> <p>American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (Afl-Cio), 200, 201, 203, 204, 205, 207, 209</p> <p>American Federation of State, County And Municipal Employees (Afscme), 158, 203, 204, 206, 207, 221, 311</p> <p>American Federation of Teachers (Aft), 204-205</p> <p>American Indians (Public Service Employment of), 15</p> <p>American Nurses Association (Ana), 206</p> <p>American Postal Workers Union (Apwu), 205</p>
--	--

American Psychological Association, 99	Broadbanding (Of Job Classification Plans), 144-146, 159, 306, 310, 313
Americans With Disabilities Act (Ada; 1990), 37, 265-265	Brotherhood Of Steeping Car Porters, 250-251
Ana. See American Nurses Association	Buchanan, Bruce, 80
Apwu. See American Postal Workers Union Arbitrators/Arbitration (And Collective Bargaining), 222, 225-226	Bureau Of Labor Statistics (Bls), 150, 151, 152, 279, 283, 284, 285, 288
Arnett V. Kennedy (1974), 236	Burger (Warren) Court, 237
Asian Americans (Public Service Employment Of), 15	Burlington Industries, Inc., V. Ellerth (1998), 269, 271
Assembly Of Government Employees (Age), 206-207 «At Will» Employment, 304, 306, 307, 308, 310	Bush (George H. W.) Administration, 10, 42, 290
Aws. See Alternative Work Schedules	Bush (George W.) Administration Civil Service Reform And, 305, 311, 312, 315
B	Collective Bargaining And, 224 Public Service Unions And, 62
Background Investigations (And Selecting Employees), 109-110	Salaries/Wages And, 151, 191-192
Bailey V. Richardson (1951), 234 Ban, Carlyn, 118	Bush, Jeb, 305, 310-311
Bargaining Agents/Units, 210-214. See Also Collective Bargaining	C
Behavior-Based Vs. Trait-Based Systems (Of Performance Appraisal), 169, 171, 172, 174, 175	California
Benchmark Jobs, 127, 128, 129, 148	Civil Service Reform In, 307
Benefit Plans (Of Employees., 146, 282-284, 329-330. See Also Salaries/Wages	Public Service Employees In, 5, 7, 9
Bill Of Rights, 234	Tax Revenues In, 202
Blishop V. Wood (1976), 236	Campbell, Alan K., 39, 40, 40-41, 63, 174
Backs. See African American Bls. See Bureau Of Labor Statistics Blue-Collar Occupations (In Public Service)	Career America, 91, 94
Positons For, 10, 14, 212	Carter (Jimmy) Administration, 36, 37, 40, 114, 172, 257
Salaries/Wages Of, 147-148, 152-153	Case-By-Case Approach (For Determining Bargaining Units), 210-211
Unionization By, 200	Centralization/Decentralization (Of Government), 44, 45-47, 66, 74, 97, 118, 144, 175, 306, 307, 308, 310, 323-324
Board Of Regents V. Roth (1972), 236	Cfws. See Coordinated Federal Wage System
Bolling V. Sharpe (1954), 239, 260-261	Chicago, 5, 28
Bowmand, James S., 180	Child Care, 281-282, 292-294, 296
Branti V. Finkel (1980), 26	China Lake Development Project, 145
Brennan, William J., 261	City Of Richmon V. J. S. Croson Compayn (1989), 241, 262
	Civil Rights Act (1866), 36
	Civil Rights Act (1871), 36

<p>Civil Rights Act (1964), 36, 100, 157, 254, 255, 260</p> <p>Civil Rights Act (1991), 257, 272</p> <p>Civil Rights Movement, 35, 36, 200, 250-251</p> <p>Civil Service Commission (Csc) Abolishment of, 38</p> <p>Discrimination And, 252, 254, 255, 257</p> <p>Functions of, 27, 29, 39, 132</p> <p>Hatch Act And, 242, 243 Origins of, 27, 168</p> <p>Salaries/Wages and, 152-153 Selection Gide- lines of, 101, 103</p> <p>Civil Service Reform, 303-317 Causes of, 304- 306., 307 Elements of, 306, 307, 310, 323-324</p> <p>First Era O, 303. See Alson Civil Service Re- form I</p> <p>Future Of, 315-317</p> <p>Public Personnel Administration and, 323-324</p> <p>Second Er of, 303. See Alson Civil Service Re- form li</p> <p>In State Governments, 305, 306-311</p> <p>Civil Service Reform I, 25-37</p> <p>Merit Systems and , 55, 66, 97, 167</p> <p>Recruitment and, 97</p> <p>Regulatory Orientation of, 159, 176</p> <p>Civil Service Reform li, 37-48 Job EValution and, 159</p> <p>Preformance Appraisal and, 55, 174-175, 182, 192</p> <p>Personnel Administration and, 60, 61</p> <p>Civil Service Reform Act (Csra; 1978), 38-41</p> <p>Collective Bargaining and, 33, 203, 216, 226</p> <p>Merit Pay And, 44, 185</p> <p>Office of Personnel Management and, 38, 132, 145, 257</p> <p>Origins of, 30, 38, 42, 172, 242, 311</p> <p>Performance Appraisal and, 166, 177-179, 183</p> <p>Recruitment/Selection and, 86</p> <p>Reputation of Federal Civil Service And, 63</p>	<p>Civil Service Tests, 98 See Also Tests/Testing</p> <p>Civil War, 22, 148, 251</p> <p>Civilian Labor Force (Clf), 3, 4, 13-17, 279-282</p> <p>Classification Acts (1923, 1949), 130-132</p> <p>Cleveland Board of Education V. Loudermill (1985), 236</p> <p>Clf. See Civilian Labor Force Clinton (Bill) Administration Affirmative Action and, 259</p> <p>Colifective Bargaining and, 223-224 Family Leave and, 290-291</p> <p>Hatch Act Amendments and, 243</p> <p>Public Service Reform During, 44-45</p> <p>Size of Federal Work Force During, 4, 10, 44-45</p> <p>Coggburn, Jerrel D., 182</p> <p>CollEctive Bargaining (In Public Service), 199-228</p> <p>Approving Agreements, 222-223</p> <p>Contract Administration, 223-226</p> <p>Contract Negotiations, 219-223</p> <p>Discrimination in , 217</p> <p>Elements of, 209-214</p> <p>Employee Organizations, 203-208</p> <p>Employee Rights in, 32-34, 200, 214-217</p> <p>In Federal Government, 33, 154, 205, 220, 305, 311, 312, 313, 315</p> <p>Good Faith Effort, 217, 218</p> <p>History of, 32-34, 199-203, 219, 220, 226, 227</p> <p>Human Resources Management and, 67, 70-71</p> <p>Impasses in, 221-223, 225-226. See Also Strikes</p> <p>Job Evaluation and, 137-138</p> <p>In Local Vovernment, 33, 154, 203-204, 206- 207, 208, 214-215, 220</p> <p>Management Rights in, 215-217</p> <p>Merit Systems and, 208, 227, 228</p> <p>Nature of, 199, 208</p> <p>Prevalence of, 18, 19</p> <p>Salaries/Wages and, 146-147, 149, 154, 219</p>
--	--

Scope Of 215-217	Cook Country, Illinois, 5, 28
In State Government, 33, 154, 201, 202, 203-204, 206-207, 208-209, 214-215, 220, 226-227, 228	Cooperative Strateg (For Human Resources Management), 60, 66-71
Supervisors And, 211-214, 225	Coordinated Federal Wage Sysem (Cfws), 152-153
Unfair Labor Practices In, 217-218 College/Colleges	County Of Washington V. Gunther (1981), 157
Affirmative Action And, 241, 263-264	Criterion-Related Validity, 99
Recruitment Form, 89, 90-92, 93-94, 116 See Also Education/Training; Recruitment/Selection/Retention	Csra. See Civil Service Reform Act
Woman And, 280-281	D
Collins, Susan, 314	Decentralization/Centralization (Of Government), 44, 45-47, 66, 74, 97, 118, 144, 175, 306, 307, 308, 310, 323-324
Commission On Civil Rights, 36	Defense Spending, 10, 69-70. See Also Department Of Defense
Commission On Family And Medical LeaVe, 295	Deleon, Linda, 182
Comparability Act (1990), 188	Demographics
Comparable Worth, 148, 154, 155-158	Personnel Policies And, 279-282 Of Public Service Employees, 13-19, 48
Compesatory Justic, 258-259	Recruitment And, 89 Of U.S. Society, 13, 14, 23, 48-49, 89, 279-282, 294
Competitive Strategy (For Human Resources Management), 69, 61-66	Department Of Defense (Dod) Contracting By, 69-70, 252
Compressed Time, 286	Personnel System Of, 133, 144
Computers. See Technology Concurrent Validity, 99	Recruitment/Training By, 68
Conference Of Mayors, 201	Salaries/Wages In, 191-192
Construct Validity, 99-100	Spending By, 10, 69-70
Content Validity, 99, 100	Department Of Homeland Security (Dhs), 311-315
Contact Compliance Committee, 252	Civil Service Reform And, 305, 307, 311
Contract Negotiations/Administration, 219-226 See Also Collective Bargaining	Coolective Bargaining And, 62, 224, 305, 311, 312, 313-315
Contracting (Be Government), 10, 67, 68-70	Personnel System Of, 133, 144, 191-192, 312-315
Background Checks And, 109 Civil Service Reform And, 306, 307, 310, 324, 328-329, 330	Department Of Labor, 101-103, 254
Competition And, 56, 68	Department Of State (Foreign Service), 140-142
By Department Of Defense, 69-70, 252	Department Of Veterans Affairs (Va), 142-143, 289
Discrimination And, 252, 253, 254, 264	Depression Era, 29, 250-251
Privatization And, 49, 68	Devine, Donald, 114-115
At State Level, 69	Dhs. See Department Of Homeland Security
Trend Toward, 49-50	

<p>Disabilities (People With), 37, 264-265</p> <p>Discrimination, 35-37, 249-4-265274</p> <p>Based on Age, 37</p> <p>Based on Handicap/Disability, 37, 264-265</p> <p>Based on Race/ETHnicity, 35-36, 88, 249, 250-251</p> <p>Based on Sex/Gender, 35, 36, 154, 155-158, 249, 265-273</p> <p>Collective Bargaining And, 217</p> <p>Contracting and, 252, 253, 254</p> <p>Historic Patterns of , 249, 250, 273</p> <p>Intenational Vs. Unintenational Forms of, 158, 256-257</p> <p>Job Analysis/Evaluation and, 136-137, 155-156</p> <p>Legislation Prohibiting, 86, 251-264. See Also Affirmative Action</p> <p>Patronage and, 35</p> <p>Salaries/Wages and, 155-158</p> <p>Tests/Testing and, 100-101, 102, 113-114</p> <p>Disparate Impact Vs. Treatement 256-257</p> <p>Doctrine of Privilege (and PUBLIC Employees> Rights), 34-35, 235</p> <p>Dod. See Department of Defense Due Process Rights (of Public Service Employees), 34, 234, 235-237, 241, 315</p> <p>E</p> <p>Educaiton/Training. See Also Public Service, Qualifications For Human Resource Development and, 325-327</p> <p>of Public Service Workers, 17-19, 64-65, 67, 68, 71, 89, 90-91, 280-281</p> <p>Recruitment/Selection and, 85, 89-92, 93-94, 104-105</p> <p>Technology and, 89-90</p> <p>Women and, 280-281</p> <p>Eeo. See Equal Employment Opportunity</p> <p>Eeoc. See Equal Employment Opportunity Commission</p>	<p>Eisenhower, Dwight D., 252, 253</p> <p>Elder Care, 281, 294-296</p> <p>Elrod V. Burns (1976), 25, 26</p> <p>Environmental Protection Agency (Epa), 57-60, 61, 62</p> <p>Epa. See Environmental Protection Agency</p> <p>Equal Employment Opportunity (Eeo), 35, 36, 37, 46, 86.</p> <p>See Also Discrimination: Equal Opportunity Community Commission</p> <p>EquAl Employment Opportunity Act (1972), 100-101, 257</p> <p>Equal Employment Opportunity Commission (Eeoc), 36, 101-103, 257-258, 264, 266, 267, 268, 271</p> <p>Equal Protection (As Right Of Public Service Employees), 239-241</p> <p>Excusive Bargaining Agents/Units, 210-214. See Also Collective Bargaining</p> <p>Executive Order 8802 (F.D. Roosevelt), 251</p> <p>Executive Order 9980 (Truman), 252</p> <p>Executive Order 10925 (Kennedy), 253</p> <p>Executive Order 11246 (Johnson), 254</p> <p>Executive Order 11375 (Johnson), 254</p> <p>Executive Order 12871 (Clinton), 223-224</p> <p>Executive Order 13203 (G. W. Bush), 224</p> <p>Expectancy Theory (of Motivation), 77-78, 183-184</p> <p>External Vs. Internal Equity, 129, 147</p> <p>External Vs. Internal Recruitment, 90</p> <p>Extrinsic Vs. Intrinsic Incentives, 74-75</p> <p>F</p> <p>Fact-Finders (and Collective Bargaining), 222</p> <p>Factor Evaluation System (Fes), 133-134, 135</p> <p>Factor-Based Approaches (to Job Analysis), 126-130, 155</p>
--	---

Factor-Comparison Approach (To Job Analysis), 127-128	Federal Executive Institute (Fei), 67, 72
Factor/Point Approach (To Job Analysis), 127, 128-130, 133, 155-156	Federal Government. See Also Specific Acts/Agencies
Fair Employment Board (Feb), 252, 253	Categories Of Whokers In 243-244
Fair Employment Practices Committee (Fepc), 251-252	Civil Service Reform In, 311-315
Fair Labor Standards Act (1938), 202 Family/Families, 279-296	Collective Bargaining In, 33, 154, 205, 220, 305, 311, 312, 313, 315
Benefit Plans, And 282-284, 329-330	Demographics Of Workers In, 13-14, 15, 16
Changes In TRaditional, 14-15, 265-266, 279-280	Functions Of, 4-5, 10
Child Care And, 281-282, 292-294, 296	Job Analysis/Evaluation In, 130-134
Elder Care And, 281, 294-296	Merit Systems/Apy In, 26-29, 76, 185-192
Flexible Work Schedules/Environments, 282, 285-290, 292, 329-330	Patronage In 22-25
Leave Policies For, 290-292	Performance Appraisal In, 172-175
Personnel Policies And, 14, 15, 48, 280, 281, 282, 285	Recruitment In, 42-43
Single Parents, 280, 292	Rights Of Workers In, 243-244. See Also Rights
Working Mothers, 14, 15, 279-280	Salaries/Wages In. See SalAries/Wages
Family And Medical Leave Act (Fmla; 1989), 290-291	Selection Guikelines Of, 101-103size Of, 3-4, 10-13, 29, 153
Family Leave Policies, 290-292	Strategic Humanresources Management In, 60
Faragher V. City Of Boca Raton (1998), 269, 270, 271	Training Provided By, 67, 72
Fea Guidelines. See Federal Executive Agency (Fea) Guidelines	Federal Job Opportunities Board, 91-92
Feb. SEe Fair Employment Board Federal Campaign Act (1974), 242-243	Federal Labor Relations Authority (Flra), 208, 209, 313
Federal Employees Family Friendly Leave Act (1994), 291oyees Flexible And Compressed Work Schedules Act (1978, 1982), 286-287	Federal Salary Council, 151
Federal Emposyees Leave Sharing Act (1988), 292	Federal Salary Reform Act (1962), 173-174
Federal Employees Part-Time Career Employment Act (1978), 289	Federal Wage System (Fws), 153
Federam Employees Pay Comparability Act (Fepca; 1990), 151, 185	Fei. See Federal Executive Institute
Federal Executive Agency (Fea) Guidelines, 101-103	Fepc. See Fair Employment Practices Committee
	Fepca. See Federal Employees Pay Comparability Act
	Fes. See Factor Evaluation System Flre Fighters Unions, 204, 207-208
	Flexible Work Schedules/Environments, 285-288, 292, 328, 329-330
	Flexiplace, 287
	Flexitime 285-286
	Florida (Civil Service Reform In), 305, 307, 309-311, 315

<p>Fra. See Federal Labor Relations Authority</p> <p>Fmla. See Family and Medical Leave Act</p> <p>Fop. See Fraternal Order of Police Foreign Service. 140-142</p> <p>Fragmentation of Collective Bargaining Agents/ Units, 210-211, 219-220 of Job Chssification Systems, 140, 144, 147, 159</p> <p>Fraternal Order of Ploice (Fop), 207 Freedom of Association (By Public Service Employees), 34, 234, 238</p> <p>Freedom Of Speech and Expression (By Public Service Employees), 34, 234, 237-238</p> <p>Fws. See Federal Wage System</p> <p>G</p> <p>Gao. See General Accounting Office Garfiel, William, 27</p> <p>Gender Roles, 265-266</p> <p>Gender-Bassed Pay Disparities, 154, 155-158. See Also Discrimination, Salaries/Wages</p> <p>General Accounting Office (Gao)</p> <p>On Acwa, 117-118</p> <p>On Collective Bargaining, 223</p> <p>On Family Leave, 291, 292</p> <p>On Flexible Work Schedules/Environments, 287, 289</p> <p>On Merit Systems/Pay, 44, 187</p> <p>On Performance Appraisal, 172-173</p> <p>On Public Service Structure, 44-45</p> <p>On Recruitment/Selection, 94, 106, 107, 116, 117-118</p> <p>General SchEdule (Gs), 131, 132-133, 137, 144, 150, 151, 152, 153, 187, 188, 189</p> <p>Georgia: Civil Service Reforme in, 305, 307-309, 315</p> <p>Personnel Recruitment/Selection in, 86-87</p> <p>Georgia State Merit System, 86-87</p> <p>Georgiagain Project, 176-177, 190, 193, 307-309</p> <p>Gm Employees, 187, 188</p>	<p>Good Faith Effort (in Collective Bargaining), 217, 218</p> <p>Government (Levels of). See Federal Govern- mEnt; Local Government; State Fgovernment</p> <p>Government Performance and Results Act (Gpra: 1993), 56, 60</p> <p>Government Performance Project, 324,325</p> <p>Gpra. See Government Performance and Re- sults Act «Grade Creep» (And Job Evaluation), 136-137</p> <p>Grade Description (Approach To Job Analysis), 126-127, 130-133, 134-135</p> <p>Grant Ulysses S) Administration, 87 Gratz V. Bollinger (2003), 263, 264</p> <p>Great Depression, 29, 250, 251</p> <p>Grievance Procendures, 225-226, 306.</p> <p>See Also Arbitrators/Arbitration Griggs V. Duke Power Company (1971), 100, 101, 256-257</p> <p>Group Oral Performance Tests, 109 Group Per- formance Appraisal, 179-181</p> <p>Gutter V. Bollinger (2002,2003), 263-264</p> <p>Gs. See General Schedule (Gs)</p> <p>H</p> <p>Hacu. See Hispanic Association of Colleges And Universities</p> <p>Humpton, Robert, 255</p> <p>Handicapped Individuals, See Disabilities</p> <p>Harris, Louis, 201</p> <p>Harris V. Forklift Systems, Inc. (1993), 268-269</p> <p>Hatch Act Reform Amendments (1993), 243</p> <p>Hatch Acts (1939, 1940), 32, 34, 242-243, 244</p> <p>Hawaii Office of Collective Bragaining and Managed Competition, 226-227</p> <p>Hays, Steven, 47-48, 80, 317, 324 Health Care (Trends In), 49</p>
--	---

Health Insurance, 283-284, 291, 329 Higher Civil Service, 42-43. See Also Public Service. Qualifications For Hispanic Americans Discrimination Against, 114	Incentives (And Motivation), 73, 74-76. See Also Motivation Inclusiveness (In Public Service Hiring), 36
Employment Of, 15, 16, 88-89 Tests/Testing Of, 114	Incorporation Strategy (For Human Resources Management), 60, 71-72
Hispanic Association Of Colleges And Universities (Hacu), 89	Independent Associations (And Collective Bargaining), 203-205, 206-207
Hispanic Employment Initiatives, 88-89	Individual Achievement Record (Iar), 117
Holmes, Wendell Oliver, 34, 234-235	Individualized Vs. Membership-Based Incentives, 75-76, 184
Homeland Security Act (2002), 312	Inducements-Contributions Transaction, 73-77. See Also Motivation Intentional Vs. Unintentional Discrimination, 158, 256-257. See Also Discrimination
Homeland Security Labor Relations Board, 313	Intergovernmental Cooperation, 67-68
Hoover Commission, 185-186	Internal Vs. External Equity, 129, 147
Hopwood V.State Of Texas (1996), 263	Internal Vs. External Recruitment, 90 International Association Of Fire Fighters (Iaff), 207-208
Hrm. See Human Resources Management	International City Management Association, 324
Human Capital Standards, 56-60, 61	International Conference Of Police Associations, 207
Human Capital Strategies, 60-72	International Personnel Management Associations, 105
Competitive, 60, 61-66	International Union Of Police Associations (Iupa), 207
Cooperative, 60, 66-71	Internships (And Recruitment), 89, 95
Incorporation, 60, 71-72	Interviews/Interviewing, 108-109
Human Relations Approach, 30-31	Intrinsic Vs. Extrinsic Incentives, 74-75
Human Resource Development (Hrd), 324-328	Iupa. See International Union Of Police Associations
Human Resources Management (Hrm). See Also Public Personnel Administration; Strategic Human Resources Management Approaches To, 60-72	J
Performance Appraisal And, 165-166, 175-179	Jackson, Andrew, 23-24
Specialists In, 72-73, 79-81, 97, 118, 324-325	James, Kay Coles, 224
Trends In, 47-48, 55, 118-119, 323-324	Jefferson, Thomas, 22-23
I	Job Analysis/Evaluation, 123-146
Iaff. See International Association Of Fire Fighters	Approaches To, 123, 123-129, 155-156, 159
Iar. See Individual Achievement Record	Bias In, 136-137, 155-156 Criticisms Of, 135-137, 138-140
Illinois Commission On The Future Of The Public Service, 95	
Illinois Department Of Natural Resources, 95-96	

<p>In Federal Government, 130-134, 159</p> <p>Purposes of, 134-135</p> <p>Recruitment/Selection/Retention and, 123</p> <p>Salaries/Wages and, 123, 127, 128, 129-130, 131, 139-140, 159 See Also Salaries/Wages</p> <p>Sources of Information For, 124-126</p> <p>Job Classification (Approach to Job Analysis), 126-127, 130-133, 134-135, 159</p> <p>Job DescRiptions, 132</p> <p>Job Sharing, 290</p> <p>Johnson, Lyndon B., 36, 253, 254</p> <p>Johnson V. Board Of Regents of The University of Georgia (2001), 263</p> <p>Johnson V. Transportation Agency, Santa Clara County Califorina (1987), 261, 262</p> <p>Joint Ventures (Among Government Agencies), 67-68</p> <p>K</p> <p>Kellough, J. Edward, 190</p> <p>Kennedy, Anthony, 158</p> <p>Kennedy, John F. 200, 253</p> <p>Kennedy, Robert F. 254</p> <p>King, Martin Luther, Jr. 254</p> <p>Krislov, Samuel, 250</p> <p>L</p> <p>Labor Management Relations Service, 201</p> <p>Labor Relations Agencies (and Collective Bargaining), 209</p> <p>Labor Management Cooittees (Lmcs), 224-225</p> <p>Leadership (Approaches to), 56, 58</p> <p>Jeave Sharing Programs, 292</p> <p>Legislation Approach (For Determining Bargaining Units), 210, 211</p> <p>Levine, Charles 147</p> <p>Lincoln, Abraham, 22, 24</p> <p>List of Eligibles (and Section) 111-112</p> <p>Lloyd-Laflette Act (1912), 173</p>	<p>Lmcs. See Labor-Management Committees Local Government</p> <p>Collective Bargining in, 33, 154, 203-204m 206-207, 208, 214-215, 220</p> <p>Demographics of Workers in, 14 Functions of, 4-5, 6-9, 10</p> <p>Joint Ventures In, 67-68</p> <p>Merit Systems/Pay in, 27-29, 31-32, 76, 190, 191, 192</p> <p>Patronage In, 23, 24, 25</p> <p>Qualifications of Workers In, 42</p> <p>Recruitment By, 42</p> <p>Reform of, 45</p> <p>RightS of Workers in 244.245. See Also Rights Salaries/Wages in, 61, 149, 152, 153-154, See Alos Salaries/Wages</p> <p>Sexual Harassment Policies of, 273 Size of, 3-4, 8, 9, 10</p> <p>Strategic Human Resources Management In, 60</p> <p>Luevano V. Camphell, 114, 115</p> <p>M</p> <p>Madison, James, 23</p> <p>Managemtn-By-Objectives (Mbo), 175</p> <p>Mbo. See Management-By-Objectives Mcauliffe V. Mayor of New Bedford (1892), 34, 234-235</p> <p>Measurement Tradition (in Performance Appraisal), 167-168</p> <p>Mediators/Mediation (and Collective Bargaining), 222</p> <p>Membership-Based VS. Individualized Incentives, 75-76, 184</p> <p>Merit Pay, 40, 44, 76, 183, 185-189</p> <p>Merit Principle, 26-29, 38, 47, 112-113, 168, 192, 249. See Also Merit Systems</p> <p>Merit Systems</p> <p>Civil Service Reform and, 305, 309</p>
---	--

Collective Bargaining And, 208, 227, 228	N
Competition And, 61	Nalc. See Natioal Association Of Letter Carriers
Criticisms Of, 113, 168-171, 174, 187, 188-189	Napa. See Natioal Academy Of Public Administration
Discrimination And, 35, 36	Napo. See National Association Of Police Officers
Enforcement Of, 55	Narrative Job Descriptions, 132. See Also Job Analysis/Evaluation
In Federal Government, 26-29, 76, 185-192	Natca. See National Air Traffic Controllers Association
Foundations Of, 26-29, 47, 65-66, 143, 166-168, 325	National Academy Of Public Administration (Napa), 135, 138-140
In Local Government, 27-29, 31-32, 76, 190, 191, 192	National Academy Of Science, 185
Motivation And, 187	National Air Rtaffic Controllers Association (Natca), 209
Origins Of, 31-32, 167-168	National Association Of Letter Carrier (Nalc), 205
Recruitment And, 85, 97	National Association Of Police Officers (Napo), 207
Salaries/Wages And, 28, 38-41, 143	National Commission On The Public Service, 41, 42-45
In State Government, 27-29, 31-32, 76, 190-191, 305	National Commission On The State And Local Public Service (Ncslps), 45
Merit Systems Protection Board (Mspb), 38, 105-106, 112, 116, 142-143, 257, 272, 289, 314	National Education Association (Nea), 203, 204-205, 206
Meritor Savings Bank V. Vinson (1986), 267-268, 270	National Federation Of Federal Employees (Nfee), 205
Miller, Zell, 305, 309	National Internship Program, 89
Minimum Qualifications (And Recruitment/Selection), 103-104	National Labor Relations Act (Nlra; 1935), 33, 200, 205, 208, 211, 212, 213, 215, 224
Minority Groups. See Also Specific Groups	National Labor Relations Board (Nlrb), 205, 208, 215
Affirmative Action And, 36, 240	National League Of Cities Et Al. V. Usery (1976), 202
Discrimination Against, 35-36, 88, 102, 113	National Partnership Council, 223-224
In Public Service, 13-14, 15, 16, 48-49, 88-89	National Performance Review (Npr), 45-46, 63-64, 224, 323
Recruitment/Selection From, 48-49, 88-89, 113, 118, 253, 254-255, 260	National Research Council, 167-168, 177-178, 179
Test/Testing Of, 102, 113	National Treasury Employees Union (Nteu), 116, 205
Mixed Unions, 203, 204. See Also Unions	National Treasury Employees Union V. Von Raah (1989), 239
Monroe, James, 23	Native Americans. See American Indians
Mosher, Fredrick, 23	
Motivation (Of Employees), 73-78, 147, 183-184, 187	
Mps. See Merit Pay System	
Mspb. See Merit Systems Protection Board	
Multisource Performance Appraisals, 181-182	

Neslp. See National Commission on The State And Local Public Service	Salaries/Wages and, 150, 151-152, 153
Nea. See National Education Association	Telecommuting and, 288
Negotiated Labor Agreements. See Collective Bargaining	Tests/Testing and, 105-106, 113, 114, 115-116, 117
Neutral CompEtence (and Public Service Employees), 25, 26, 66, 309	Oklahoma V. United States Civil Service Commission (1947), 243
New Deal, 29	Omb. See Office Of Management And Budget
New York City, 5, 24, 221	Oncale V. Sundowner Offshore Sevices, Inc. (1998), 269-270
New York State	Open Shops (and Collective Bargaining), 214, 215
Civil Service Reform in, 307	Opm. See Office of Personnel Management
Merit Systems in, 28	Oral Examinations (and Selecting Employees), 108-109
Public Service Employees in, 7, 9	Outstanding Scholars Program, 106-107, 116
Nfee. See National Federation of Federal Employees	P
Nixon, Richard, 36, 254-255	Pace. See Professional and Administrative Career Examination
Nlra. See National Labor Relations Act	Part-Time Work/Workers, 285, 288-290, 328, 329-330
Nlrb. See National Labor Relations Board	Patco. See Professional Air Traffic Controllers
Npr. See National Performance Review	Patronage (in Public Service), 21-25, 28, 31, 35
Nteu. See National Treasury Employees Union	Pay (of Public Service Employees). See Salaries/Wages
O	Pay For Performance (PFP), 182-193. See Also Merit Pay; Performance Appraisal
O'connor Vs. Ortega (1987), 239	Pay Grades, 127, 130, 131. See Also Job Analysis/Evaluation; Salaries/Wages
Office of Management and Budget (Omb), 56	Advantages of, 184
Office of Personnel Managemtn (Opm)	Civil Service Reform And, 310
Collective Bargaining and, 220, 224	Criticisms of, 184-185, 190-191, 192-193
Department of Homeland Security And, 312-313	At Federal Level, 185-192
Flexible Work Schedules And, 286-287, 289	At Local Level, 154, 191
Functions of, 38, 39-40, 46	Origins of, 183
Hatch Act, 242, 243-244	At State Level, 154, 191
Human Capital Standards Of, 56-57, 60, 61	Trend Toward, 165, 182, 192 Types of, 183
Job Clasification and, 132-133, 134, 135-136	Pay-For-Performance Labor-Management Committee, 185, 188, 189
Origins of, 38, 257	
Performance Appraisal and, 177-178, 185, 188, 189	
Recruitment/Selection and, 88-89, 90, 91-93, 94-96	

Pceo. See President>S Committee On Equal Employment Opportunity	Perry V. Sinderman (1972), 236
Pcgep. See President>S Committee On Government Employment Policy	Perry, James L., 182
Pearce, Jone L., 187	Pfp. See Pay For Performance Philadelphia PLan, 254-255
Pendleton Act)1883), 27, 98	Pickering V. Board Of Education (1968), 237
Performance Appraisal, 165-182	Plunkitt, George Washington, 24-25, 26
Approaches To, 165-168, 175-183, 193	Pmf. See Presidential Managemtn Fellowship Program Or Performance Management From
Civil Sevice Reform And, 306	Pmp. See Performance Management Process
Cost Of, 169, 173	Pmrs. See Performance Mangemtn And Recognition System
Criticisms Of, 168, 171, 174, 177-179, 180-181	Police Officers Unions, 204, 207-208
In Federal Government, 172-175	Political Participation (As Right Of Public Service Employees), 34, 241, 242-245
Individual Vs. Group, 179-181	Political Parties (And Public Service), 21-26, 34, 35
Merit Systems And. See Merit Systems	Postal Reorganization Act (1970), 205
Organizational Structure And, 180-181	Powell, Lewis F., 25-26
Public Interest In, 166, 174	PredicTive Validity, 99
Recruitment/Retention And, 180	Preferntial Affirmative Action, 240, 258, 259, 260-264. See Also Affirmative Action
Salaries/Wages And, 173-174, 180, Formance: Salaries/Wages	Prescott E. Bloom Internships In Government Program, 96
Supervisors And, 170, 174-175, 180-181, 190-191	President>S Committee On Equal Employment Opportunity (Pceo), 253, 254
Performance Culture, 56-57, 59	President>S Committee On Government Employment Policy (Pcgep), 252
Performance Management And Recognition System (Pmrs), 44, 185, 188. See Also Merit Pay: Pay For Performance	Presidential Managemtn Fellowship Program (Pmf), 88, 95
Performance Managemtn And Recogniton System	Prevailing Rate (For Public Service Salaries/Wages), 147-149, 150, 156
Termination Act (1993), 189	Principle Of Merit, 249, See Also Merit Principle
Performance Management Form (Pmf), 176-177	Privacy (As Right Of Public Service EMPloyees), 238-239, 307, 328-329, 330
Performance Managemtn Process (Pmp), 176-177	Privatization, 49-50, 68, 304, 324 Probationary Period (For Public Service Employees), 110, 314
Performance Management Process, 165-166	
Performance Rating Act (1950), 173 Performance Tests/Testing, 107-108, 109. See Also Performance Appraisal	
Performance-Based Compesation, 176. See Also Pay For Performance	

Professional Air Traffic Controllers (Patco), 202, 209, 221	Merit Systems in. Seemerit Systems Patronage In, 21-26, 31
Professional And Administrative Career Examination (Pace), 113-115, 116	Prestige of, 61, 63-64, 85, 87, 96
Professional Associations, 203, 206. See Also Unions	Professionalism Of, 17-19, 64-65, 154
Professtional (of public Service Workers), 17-19, 29, 31, 64-65, 154	Qualifications For, 22-26, 30-31, 35, 40, 41-43, 64-65, 71, 89, 90-92. See Also Education/Training
Proposition 13 (California), 202	Recruitment of. See Recruitment/Selection/Retention
Proposition 209 (California), 259	Reform of. See Civil Service Reform Rights of Employees in. See Rights Salaries/Wages in. See Salaries/Wages Size of, 3-13, 70
Public Employees Fair Employment Act (1967), 208	Socioeconomic Status and, 23-24, 25
Public Personnel Administration. See Also Public Service	Spoils System and, 22, 24, 32, 37, 167
Approaches To, 28, 29-32, 55-56, 58-59	Types of Positons in, 10-13, 17-19, 57-58, 116-117, 123, 130. See Also Job Analysis/Evaluation
Civil Service Reform and, 323-324. See Also Civil Service Reform Criticisms of, 41-42, 233	Unions in. See Collective Bargaining; Unions
Effectiveness of, 29-32, 38-48, 303-304	Public Unions, 203, 204. See Also Unions
Functions of, 1-3, 21, 28, 29-32, 39-40, 48	Q
Goals of, 61-62	Qaid Pro Quo Harassment, 266-267, 271. See Also Sexual Harassment
History of, 19, 21-50	R
Professionalization of, 29, 31, 64-65	Racial/Ethnic Groups. See Minority Groups
Public Interest in, 233 Recruitment By. See Recruitment/Selection/Retention	Randolph, A. Philip, 250-251 Rankin V. Mcpherson (1987), 137-238
Reform of. See Civil Service Reform Research on, 31, 39-40 Salaries/Wages in. See Salaries/Wages	Rank-In-Job Approach (to Organization Work), 123, 140-144, 159
Structure of, 38, 44-48, 65-66 Trends In, 19	Ranking (Approach to Job Analysis 126
Public Service. See Also Public Personnel Administration	
Demographic of, 13-19	
Discrimination in, 35-37	
History of, 21-50	
Importance of, 2-3	
In Other Countries, 3, 87, 143	
Junrisdictions of. See Eederal Government, Local Government, State Government	

Rational Basis Standard (Of Equal Protection), 239-240	Recuitment One-Stop, 92-93, 119 Rehabilitation Act (1973), 37, 264, 265
Reagan (RonalD) Administration Affirmative Action And, 257 Assassination Attempt And, 237 Civil Service Reform And, 40-41 Collective Bargaining And, 202 Merit Systems And, 187 Recruitment/Selection And, 114-116	Rehnquist (William H.) Court, 237, 268
Size Of Federal Work Force During, 10	Reliability (Of Tests), 99
Recruitment/Selection/Retention (Of Employees), 35-118	Report Of The National Performance Review (1993), 63-64
Administration Of Programs For, 96-97	Reserve Officer Training Corps (Rotc), 68
Approaches To, 60-72, 86-88, 112-118	Retirement Plans, 283, 284. See Also Benefit Plans
Civil Service Reform And, 306, 310	Riccucci, Norma, 99
Discrimination, In, 100-101	Rights (Of Public Service Employees), 233-247
Family-Related Policies And, 281, 282, 285	Collective Bargaining And, 32-34, 200, 214-217
Federal Guidelines For, 101, 103	Due Process, 34, 234, 235-237, 241, 315
Focus On, 43	Equal Protection, 239-242
Image Of Public Service And, 42	Freedom Of Association, 34, 234, 238
Internal Vs. External, 90	Freedom Of Speech And Expression, 34, 234, 237-238
Job Analysis/Evaluation And, 123. See Also Job Analysis/Evaluation Job Prestige And, 61, 63-64, 85, 87, 96	History Of, 225-26, 32-35, 234-239 Political Participation, 34, 241, 242-245
Job Satisfaction And, 76-77 Merit Systems And, 85	Privacy, 238-239
Minimum Qualifications For, 103-104. See Also Public Service, Qualifications For Of Minority Group Memers, 48-49, 88-89, 113, 118, 253, 254-255, 260	In Termination, 34, 35, 234, 241 Trends In, 241-242
Performance Appraisal And, 180 Plan For, 87-88	Roosevelt, Franklin Delano, 29, 33, 242, 251
Probationary Period, 110	Risenbloom, David, 235, 250, 253 Rotc. See Reserve Officer Training Corps
Salaries/Wages And, 43, 61, 62-63, 85, 87, 147, 150, 282-283	«Rule Of Three» (In Selecting Employees), 97-98, 111-112
Strategic Planning And, 57, 59-60 Technology And, 88, 89-90, 91-93, 97, 107-108, 118	Rule-Making Approach (For Determining Bargaining Units), 210, 211
Tests/Testing And. See Tests/Testing Of Women, 48-49, 88, 89, 260 Work Environment And, 61, 62, 85	Rutan V. Republic Party Of Illinois (1990), 26
	S
	Salaries/Wages (In Public Service), 146-158 benefit Plans With, 146, 282-284, 329-330
	Of Blue-Collar Workers, 147-148, 152-153

Collective Bargaining and 146-147, 149, 154, 219	Service First, 309-311
Discrimination and, 154, 155-156	Services (As Occupational Categories), 130
Fragmentation of Public Service and, 147, 159	Ses. See Senior Executive Services Sex Discrimination, 35, 36, 154, 155-158, 249, 266
Gender and, 154, 155-156	Sexual Harassment, 265-273
LeVels of, 18, 19, 147	Definition of, 266-267, 273
Limits on, 149-150	Employer Liability For, 268-271
In Local Government, 61, 149, 152, 153-154	Policies Preventing, 271-274
Merit Systems and, 28, 38-41, 143, 183. See Also Pay For Performance	Types of, 266-267
Motivation and, 147, 183-184	Shareef, Reginald, 159-160
Performance Appraisal And, 173-174, 180. See Also Pay For Performance	Shrm. See Strategic Human Resources Management
Political Issues Concerning, 146, 147	Simon, Herbert A., 29
Prevailing Rate For, 147-149, 150, 156	Single Parents, 280, 292. See Also Family/Families
Private Sector Salaries/Wages Vs., 147-148, 150, 153-154, 200	Skell-Based Pay (Sbp), 159-160. See Also Merit Pay
Public Interest in, 146	Smith V. University of Washington (2000), 263
Recruitment/Retention And, 43, 61, 62-63, 85, 87, 147, 150, 282-283	Social Security Act (Ssa: 1935), 31-32
In State Government, 61, 149, 152, 153-154	Socioeconomic Status (and Public Service), 23-24, 25
of White-Collar Workers, 147-148 150-152, 153, 183	Spoils System, 22, 24, 32, 37, 167
Salary Compression, 149-150	Ssa. See Social Security Act Stahl, O. Glenn, 27
Sbp. See Skill-Based Pay	Standards For Educational and Psychological Tests and Manuals (Apa), 99
Scep. See Student Career Experience Program	State Government Civil Service Reform in, 305, 306-311
Schedule B (Appointment Authority), 115-116, 117	Collective Bargaining in, 33, 154, 201, 202, 203-204, 206-207, 208-209, 214-215, 220, 226-227, 228
Schultz, David, 304	Contracting By, 69
Scientific Management, 167	Demographics of Workers In, 14
Scope of Bargaining (in Collective Bargaining), 215-217. See Also Collective Bargaining Scott, William G., 73, 77	Functions of, 4-5, 6, 7, 10
Segregation, 250. See Also Discrimination	Merit Systems/Pay In, 27-29, 31-32, 76, 190-191, 305
Selden, Sally Coleman, 324	Patronage in, 23, 24
Selection (Of Employees). See Recruitment/Selection/Retention	Qualifications of Workers In, 42
Senior Executive Service (Ses), 40, 58	Recruitment By, 42, 95-96
September 11, 2001, 311-312	Reform of, 45
	Rights of Workers In, 244-245. See Also Rights.

Salaries/Wages In, 61, 149, 152, 153-154. See Also Salaries/Wages	Technology
Sexual Harassment Policies Of, 272-273	Effects On Employment, 11-13, 19
Size Of, 3-4, 5, 6, 7, 10	Online Government Resources, 57, 58, 91-93
Strategic Human Resources Management In, 60	Recruitment/Selection And, 88, 89-90, 91-93, 97, 107-108, 118
Step. See Student Temporary Employment Program Strategic Human Resources Managemtn (Shrm), 55-81	Tests/Testing And, 107-108
Application Of, 56-60, 325	Trend Toward, 19, 49
Motivation And, 73-77	Telecommuters/Telecommuting, 287-288
Nature Of, 55-56, 72-73	Temporary Workers, 328, 329-330
Recruiting/Retaining Employees And, 59, 60, 61-72	Termination (And Employees> Rights), 34, 35, 234, 241
Specialists In, 72-73, 79-81, 97, 118, 324-325	Terrorist Attachs, 311-312
Strategic Planning, 55-56, 325. See Also Strategic Human Resources Management	Tests/Testing, 97-112
Strict Scrutiny Standard Affirmative Action And, 262-263	Discrimination And, 100-101, 102, 113-114
Employee Rights And, 239-241	Merit Principle And, 26
Strikes (By Unions), 199, 201, 202, 209, 221-223. See Also Collective Bargaining,; Unions	Reliability Of, 99
Student Career Experience Program (Scep), 94-95	Selection Based On, 97-98
Student Educational Employmtn Program, 89, 94-95	Tpes Of, 97, 98, 104-109
Student Temporary Employment Program (Step), 94-95	Validity Of, 98-100, 101-102, 113
Supervisors (In Public Service(Collective Bargaining And, 211-214, 225	Thompson, Frank, 46
Performance Appraisal And, 170, 174-175, 180-181, 190-191	Thompson, James D., 68
Reform Initiatives And, 38-39	Title V (Of U.S. Code), 132-133, 139, 143, 144, 153, 183, 192
T	Title Vi (Of Civil Servicereform Act Of 1978), 145
Taft, William Howard, 250	Title Vii (Of Civil Rights Act Of 1964), 36, 100-101, 157, 255-256, 257, 260, 261, 266, 267, 268, 269
Taft-Hartley Amendment (To National Labor Relatios Act), 213	Title Vii (Of Civel Service Reform Act Of 1978), 203, 208
Tammany Machine, 24	Total Quality Manaemtn (Tqm), 160, 179-181, 193
Taylor Law (1967), 208	Tqm. See Total Quality Management Trait-Based Vs. Behavior-Based Systems (Of Performance Appraisal), 169, 171-172, 174, 175
Teamsters, 200, 204, 207	Truman, Harry, 252, 253
	U
	Uft. See United Federation Of Teachers
	Unassembled Examinations, 104-105. See Also Tests/Testing

<p>Unfair Labor Practices, 217-218</p> <p>Uniform Guidelins For Employee Selection Procedures (1978), 102-103</p> <p>Unintentional Vs. Intentional Discrimination, 158, 256-257. See Also Discrimination</p> <p>Union Shpos (and Collective Bargaining), 214-215</p> <p>Unions (and Public Service Employees). See Also Coolective Bargaining</p> <p>As Bargaining Agents/Units, 210-214</p> <p>For Blue-Coller Employees, 200</p> <p>Discrimination and, 217, 250-251</p> <p>Employee Rights and, 214-215</p> <p>For Federal Employees, 62, 138</p> <p>Functions Of, 70-71</p> <p>History Of, 32-34, 199-203, 219, 220, 226, 227, 250-251</p> <p>Job Evaluation and, 137-138</p> <p>Membership In, 18, 19, 33, 202-203</p> <p>Salaries/Wages and, 146-147, 149</p> <p>For State Employees, 33</p> <p>Strikes By, 199, 201, 202, 209, 221-223</p> <p>Supervisors and, 211-214 Types Of, 203-208</p> <p>For White-Collar Employees, 200, 212</p> <p>United Federation of Teahers (Uft), 205</p> <p>United Public Workers V. Mitchell (1947), 243</p> <p>United States Civil Service Commission V. National Association of Letter Carriers, Aft-Cio (1973), 243</p> <p>United Steelworkers of America V. Weber (1979), 261, 262</p> <p>Urban Institute, 171</p> <p>U.S. Commission on Civil Rights, 36</p> <p>U.S. Conference of Mayors, 201</p> <p>Usa Jobs, 92-93</p>	<p>V</p> <p>Va. See Deparment of Veterans Affairs</p> <p>Validity (of Tests), 98-100, 101-102</p> <p>Van Riper, Paul P., 23</p> <p>Veterans (Hiring of), 107, 117</p> <p>Veterans Preference Act (1944), 173</p> <p>Veterans Readjustment Appointments, 107</p> <p>Volcker Commission, 40, 41, 44, 64, 86, 96, 323</p> <p>W</p> <p>Wagner Act, 33</p> <p>Walker, David M., 314</p> <p>Wards Cove Packing Company V. Atonio (1989), 256-257</p> <p>Warren (Earl) Court, 34-35, 235</p> <p>Washington, George, 22</p> <p>Wahington Federation of State Employees, 158</p> <p>Washington State (and Sex Discrimination), 157-158</p> <p>White/Non-Hispanic Americans, 15, 114</p> <p>White-Collar Occupations (in Public Service) Positions For, 10-13, 212 Salaries/Wages of, 147-148, 150-152, 153, 183</p> <p>Unionization By, 200, 212</p> <p>Whole-Job Approaches (to Job Analysis), 126-127</p> <p>Wilson, Pete 259</p> <p>Wilson, Woodrow, 35, 250</p> <p>Winter Commission, 323</p> <p>Women Affirmative Action And, 241, 260, 261-262</p> <p>Discrimination Against, 35, 36, 154, 155-158, 249</p> <p>Education of, 280-281</p> <p>Employment of, 13-14, 15, 16, 48-49, 89, 260, 265-266, 279-280</p> <p>Harassment of, 265-273</p> <p>Political Influence of, 266</p>
<p>In Public Sevice, 13-14, 15, 48-49, 89</p> <p>Recruitment/Hiring of, 48-49, 88, 89, 260</p> <p>Salaries/Wages of, 148, 154, 155-158</p> <p>As Working Mothers, 14, 15, 279-280</p> <p>Work Slowdown/Stoppages, 221. See Also Strikes</p>	<p>World War Ii, 4, 29, 30, 251-252 Written Tests, 104, 105-107. See Also Tests/TeSting</p> <p>Wygant V. Jackson Board of Education (1986), 241, 262</p> <p>Z</p> <p>Zack, Arnold M., 200</p>

كلمات أو عبارات يرى المترجم ضرورة ترجمتها بشكل مستقل لإحداث التوافق في

المعنى والمفهوم:

- ١- إدارة شئون الموظفين الحكومية أو العامة Public Personnel Administration .
- ٢- الراتب للأداء أو الراتب على أساس الأداء Pay-For-Performance .
- ٣- اتحاد أو نقابة Union .
- ٤- رابطة، اتحاد، جمعية Association .
- ٥- المقارنات الزوجية Paired Comparisons .
- ٦- المرتبة/الدرجة/الرتبة للشخص Rank-In-Person .
- ٧- المرتبة/الدرجة/الرتبة للوظيفة Rank-In-Job .
- ٨- موظف تحت التمرين بوزارة الخارجية أو دبلوماسي مبتدئ Junior Officer in The State Department .
- ٩- تمديد مرتبة/أو درجة الراتب Broad-Banding .
- ١٠- تجزئ/تقييم نظام تصنيف الوظائف Fragmentation .
- ١١- تدرج المرتبة/أو الدرجة Grade Creep .
- ١٢- التسيق المؤقت من الخدمة/الاستغناء مؤقتاً مع حق العودة للعمل متى ظهرت الحاجة للموظف Lay-Off .
- ١٣- المجموعات النوعية Classes in Position Classification .
- ١٤- تصنيف الوظائف Classification Jop .
- ١٥- سلك/ أو خط المهنة Track .
- ١٦- نظام إدارة الأداء والتقدير Performance Management and Recognition System (PMRS) .
- ١٧- عملية تقييم الأداء Performance Management Process .
- ١٨- موظفو الحكومة أو الموظفون أو المستخدمون العموميون Public Employees .
- ١٩- الموظفون الحكوميون / أو العموميون/ أو العامون Public Employers .
- ٢٠- الراتب على أساس المهارة Skill-Based-Pay (SBP) .
- ٢١- الكادر الإداري العالي Senior Executive Service .
- ٢٢- القوى العاملة Workforce .
- ٢٣- القوى العاملة Manpower .
- ٢٤- نظام الراتب على أساس الجدارة Merit-Pay-System (MPS) .
- ٢٥- الفصل من الخدمة بسبب زوال الحاجة أو اهتراء المهارة والمقدرة Redundancy .
- ٢٦- الجماعات ذات المصلحة Interests Groups .
- ٢٧- الجدول العام للمراتب والراتب General Schedule .

- ٢٨- موظفون/أو العاملون Employees.
- ٢٩- عمال/أو عاملون/أو عمال وموظفون حسب الموقف/الموقع كما هو وارد في حالة المساومات الجماعية أو الاتحادات النقابية Workers.
- ٣٠- النشاط/أو العمل الإيجابي : هو ذلك النشاط أو العمل الذي تتوافر بموجبه فرص العمل للأقليات من حيث العرق، اللون، الأصل، الدين والجنس (ذكر/أنثى) والمعوقين Affirmative Action.
- ٣١- الاستقطاب الإيجابي للتوظيف : وهو العملية التي تعطي اعتباراً خاصاً للمتقدمين للعمل من مختلف مجموعات الأقليات Affirmative Recruitment.
- ٣٢- فرص الاستخدام المتساوية أو المتكافئة Equal Employment Opportunity.
- ٣٣- مصطلح قانوني بمعنى عقد العمل بدون مدة محددة ويمكن لأحد الطرفين إنهاء الخدمة بدون سبب أو سابق إنذار Employment-At-Will (من المراجع A. Ivanovic & P.H. Collin, P. 84).
- ٣٤- مبدأ الامتياز (تمييز شخص على آخرين) Doctrine of Privilege.
- ٣٥- متانة الخلق (الاستقامة) Fitness of Character.
- ٣٦- الاتحاد الدولي للعاملين في الخدمات Seiu=Service Employees International Union.
- ٣٧- قانون علاقات العمل القومي National Labor Relations Act.
- ٣٨- المعهد الحضري Urban Institute.
- ٣٩- رجال الإسعاف المؤهلين جيداً مع رجال الإطفاء Paramedics.
- ٤٠- اتحاد العمال الفيدرالي ومؤتمر المنظمات الصناعية Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (Afl-CIO).
- ٤١- الموارد البشرية أو رأس المال البشري Human Capital.
- ٤٢- الخدمة المصنفة أو المنتظمة/الدائمة Classified Service.
- ٤٣- مزايا العائلة الصديقة أو الودودة Family-Friendly Benifits.

المراجع التي استخدمها المترجم:

العربية:

- ١- منير البعلبكي - المورد/قاموس إنكليزي - عربي، دار العلم للملايين - بيروت
الطبعة السابعة والعشرون ١٩٩٣م.
- ٢- حارث سليمان الفاروقي، الطبعة الثالثة - إعادة طبع ١٩٩٦م
المعجم القانوني - إنكليزي - عربي، مكتبة لبنان، بيروت.
- ٣- ما يكل آرمسترونج وهيلين مورليس، إدارة الرواتب، ١٩٨٠م، كوجان بيچ، ترجمة
كمال جعفر المفتي، معهد الإدارة العامة، الرياض، المملكة العربية السعودية.

الإنجليزية:

- 1- A. Ivanovic & P. H. Collin, (2nd Edn.), (1998) Dictionary of Human Resources of Personnel Amangement, Peter Collin Publishing, Middlesex.
- 2- A. S. Hornby, (Et-Al), (2nd Edn) (1996) The Advanced Learner's Dictionary of Current English, Oxford Un. Press, London.
- 3- Diana Treffry, (Et-Al) (2001), Paper Back Thersaurus-Collins, Glasgow. (Uk)
- 4- Jack P. Friedman, (Et-Al), (1987), Dictioary of Business Terms, Barrons, New York.
- 5- John Downes & Jordan Elliot Goodman, (1995). Dictionary of Finance and Investment Term 8, (4th Edn), Barons. New York.
- 6- Martin H. Manser, (1998) The Wordsworth Dictionary of Synonyms & Antonyms, Wordsworth, Reference, Chan Tham, U. K.

المترجم في سطور

د. منصور بن عبدالعزيز المعشوق، من مواليد الرياض - المملكة العربية السعودية.

العمل الحالي:

عضو هيئة تدريب بمعهد الإدارة العامة - قطاع إدارة الموارد البشرية، ومتفرغ للعمل لدى أمانة اللجنة الوزارية للتنظيم الإداري.

المؤهلات العلمية:

دكتوراه في فلسفة الإدارة العامة، ١٤٢٤هـ - ٢٠٠٣م.

أبرز الأعمال العلمية:

- تخطيط القوى العاملة في الأجهزة الحكومية - بحث ميداني مشترك، معهد الإدارة العامة.
- توظيف العمالة المواطنة في القطاع الخاص - بحث ميداني مشترك، معهد الإدارة العامة.
- تقويم لا مركزية التوظيف في الأجهزة الحكومية - بحث ميداني مشترك، معهد الإدارة العامة.
- تقويم أسس وأساليب الترقية في الأجهزة الحكومية - بحث ميداني مشترك، معهد الإدارة العامة.
- تقييم تجربة الإيفاد بالداخل - بحث ميداني مشترك، معهد الإدارة العامة.
- تأليف كتاب المدخل المهني لإدارة الموارد البشرية النموذجية المفهوم والرسالة وعلاقات الاستخدام - معهد الإدارة العامة.
- كتاب الوسيط في تطوير مهارات المدير - مطبعة الحميضي.
- كتاب الوجيز في إدارة الوقت - مطبعة الحميضي.

أبرز الخبرات العملية:

- التدريب في قطاع الموارد البشرية.
- رئاسة العديد من فرق العمل لدى أمانة اللجنة الوازية للتنظيم الإداري.
- مستشار غير متفرغ لدى وزارة العدل والرئاسة العامة لهيئة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، والمجلس الأعلى للقضاء.
- المشاركة في إجراء العديد من الاستشارات في مجال التنظيم والموارد البشرية داخليا وإقليميا.
- المشاركة في تحكيم بعض البحوث ومناقشة رسائل الماجستير.

مراجع الترجمة في سطور

د. علي بن مشهور السفلان.

العمل الحالي:

أستاذ مشارك بقسم الإدارة العامة بكلية الاقتصاد والإدارة منذ عام ١٤٠٩هـ.

المؤهل العلمي:

دكتوراه في الإدارة العامة من جامعة كلير مونت للدراسات العليا بالولايات المتحدة الأمريكية، عام ١٩٨٠م.

الأنشطة العملية:

- شارك في تدريس العديد من مواد الدراسات العليا بقسم الإدارة العامة بكلية الاقتصاد والإدارة.
- أشرف على عدد من رسائل الماجستير بقسم الإدارة العامة وخارجه.
- شارك في العديد من الندوات داخل الجامعة وخارجها.
- أنجز العديد من الدراسات والأبحاث ذات العلاقة بعلم الإدارة العامة.
- شارك في العديد من اللجان داخل الجامعة وخارجها مثل لجنة الترقيات للموظفين، ولجنة التدريب، ولجنة الدراسات.
- شارك في تقديم استشارات لعدد من الأجهزة الحكومية مثل مؤسسة الخطوط السعودية، وتحلية المياه.
- شارك وساهم في إعداد العديد من البرامج التدريبية لبعض القطاعات الحكومية والخاصة.

حقوق الطبع والنشر محفوظة لمعهد الإدارة العامة ولا يجوز
اقتباس جزء من هذا الكتاب أو إعادة طبعه بأية صورة دون
موافقة كتابية من المعهد إلا في حالات الاقتباس القصير
بغرض النقد والتحليل، ومع وجوب ذكر المصدر.

تم التصميم والإخراج الفني والطباعة
في الإدارة العامة للطباعة والنشر بمعهد الإدارة العامة - ١٤٣٢هـ

هذا الكتاب:

يقدم عرضاً لتطور إدارة شئون الموظفين ومعالجة سياساتهم في حكومات الولايات المتحدة الأمريكية والقضايا والتحديات التي تواجه العاملين في هذا المجال، ويبين الكتاب في أجزاء كثيرة منه أثر اللامركزية والتفويض في شئون الموظفين وتأمين حقوق الموظفين القانونية في جعل الجهاز الحكومي أكثر حساسية واستجابة لاحتياجات المواطن من حيث كفاءة الخدمة وكثافة الإنتاج وقلّة التكلفة، كما يتطرق الكتاب إلى تعدد الخدمات الاجتماعية للموظفين بالولايات المتحدة الأمريكية والتي تعد إدارة شئون الموظفين مسئولة عنها مثل: الإجازات بأنواعها، العناية بالأسرة وكبار السن والطفل والمعوقين والمرأة.

ويجيء الكتاب بأنماط من الإصلاح الإداري الذي يدعم تطوير إدارة شئون الموظفين في مجال الاستقطاب والاختيار والدوام المرن والرواتب وتصنيف وتسعير الوظائف وتقويم الأداء ومواقع العمل المرنة.

ويشير الكتاب موضوعاً مهماً وهو إعادة النظر في تصنيف الوظائف والمرتبات؛ وذلك للتطور الذي اعتري الأعمال الحكومية وإستراتيجيات تنفيذها ومتابعتها.